

# ASILO DIPLOMATICO

C. NEALE RONNING

Profesor Asociado de Ciencias Políticas  
en la Universidad Tulane

## Evolución histórica del asilo en la América Latina

La práctica del asilo diplomático en la América Latina está frecuentemente vinculada con antecedentes originados en las sociedades antiguas y con costumbres seguidas en Europa, especialmente en España. Pero su desarrollo en la América Latina parece obedecer no tanto al resultado de una aplicación concienzuda de cualquiera de esas normas anteriores, sino más bien a la evolución de instituciones jurídicas similares provenientes de acciones recíprocas humanas afrontadas por circunstancias análogas en distintos tiempos y lugares. Es cierto, por supuesto, que las verdaderas circunstancias responsables del origen y continuación de la práctica del asilo diplomático en la América Latina son, en parte, producto de la cultura hispana trasladada al Nuevo Mundo. Por ello, es mejor conocida como una institución natural de la América Latina, y como resultado de las peculiares condiciones políticas y tradiciones culturales de la región.

Por asilo diplomático se entiende la práctica de dar protección en un lugar que tiene derecho a inmunidad o inviolabilidad diplomática (ordinariamente una embajada o legación) a un individuo perseguido por las autoridades de su propio país. Existe universal consenso en que no debe proporcionarse tal protección a criminales de derecho común. También se utiliza el término asilo diplomático para referirse a la protección temporal que se da a un individuo perseguido por el populacho o por algún agente policiaco cualquiera. Se crean pocos problemas si el sujeto es entregado a las autoridades competentes que lo reclaman. El verdadero conflicto se suscita cuando el representante diplomático rehúsa entregarlo a las autoridades competentes y pide que le otorguen la garantía de un salvoconducto para sacarlo del país. Esto equivale a alejar al individuo de la jurisdicción de su propio estado, mientras físicamente permanece dentro del mismo.

Durante toda la época colonial en la América Latina la Iglesia adoptó la costumbre de dar asilo a aquellos individuos que eran perseguidos, por una u otra razón, por los representantes y administradores políticos de la corona española. Fueron expedidos numerosos decretos reales con el fin de poner límite a esta molesta práctica, pero no se logró gran resultado.<sup>1</sup> Sin embargo, dentro de ciertos límites, la práctica podía ser tolerada sin peligro. Tanto la Iglesia como las autori-

dades temporales dependían de la corona española. Conceder asilo en las iglesias y propiedades religiosas estaba lejos de ser una amenaza a la autoridad de la corona, lo cual no hubiera podido ocurrir así de ser la Iglesia una institución independiente.

Poco después de las guerras de independencia en la América Latina, la Iglesia comenzó a ser despojada de muchos de sus antiguos privilegios. En reacción a esto, el clero comenzó a mezclarse en la política con mayor entusiasmo que nunca, pues creía, con toda razón, que muchas de las fuerzas políticas de las nuevas repúblicas eran una verdadera amenaza a su posición. En esos tumultuosos años se dió frecuentemente asilo en las iglesias y monasterios a los enemigos del régimen en el poder. Tomando el clero parte en las luchas políticas convertíase en una verdadera amenaza para cualquier régimen que estuviera en dificultades con la Iglesia. En la década de 1820, las autoridades estatales comenzaron a penetrar en las iglesias y otras propiedades religiosas, a fin de aprehender a los fugitivos.

Durante los años 1830 y siguientes habían demostrado en forma evidente que tales lugares no siempre eran un refugio seguro, y al final de la década la costumbre del asilo eclesiástico desapareció prácticamente.<sup>2</sup>

Sin embargo, por esta época nuevos y más efectivos lugares comenzaron a prestar asilo. Las embajadas y legaciones, que se habían establecido a medida que los países lograban su independencia, representaban un poderío bastante diferente al que no se podía minimizar. La norma de inviolabilidad de las posesiones diplomáticas se encontraba ya para entonces bien arraigada y el no respetarla podía llegar a ocasionar una ruptura de relaciones diplomáticas, situación que difícilmente podían soportar los gobiernos inestables o débiles. Siempre que una embajada o legación era amenazada en su inviolabilidad, y esto ha sucedido en todas las partes del mundo, el cuerpo diplomático estaba pronto a reunirse y a actuar al unísono.

Poco se sabe acerca de la costumbre del asilo diplomático durante los primeros años de la Independencia. Sin embargo, a mediados del siglo diecinueve encontramos en la correspondencia diplomática referencia al asilo como práctica común en muchas de las Repúblicas del Sur (término usado entonces comúnmente en vez de "latino").<sup>3</sup> Pero, si la práctica era general, estaba todavía lejos de quedar establecida, y Estados Unidos se vio frecuentemente envuelto en algunas de las más acres controversias; y, si bien ha podido desembarazarse por sí mismo del problema, éste presentó algunas veces los más complejos dilemas al Departamento de Estado. Antes de volver a tratar acerca de la cos-

1) "Aspectos históricos de asilo en Guatemala", Adolfo Molino Orantes, *Revista de la asociación guatemalteca de derecho internacional* (Guatemala, ene., 1954), págs. 106-119; *Instituciones de derecho canónico*, Domingo Cavalario (Valencia, 1846); *Bosquejo histórico de las revoluciones de Centro América*, Alejandro Maue (París, 1913); *El derecho de asilo eclesiástico en el reino de Chile*, Mario del Valle Muñoz (Santiago, 1952).

2) Véase especialmente Molino Orantes, *op. cit.*, y del Valle Muñoz, *op. cit.*

3) Véanse casos discutidos en Ronning, *op. cit.*, especialmente capítulos 2 y 6.

tumbre latinoamericana de asilo, describiremos la evolución de la política seguida por Estados Unidos, que pasó de un estado complicado y difícil a otro de mitigada cautela con respecto a este importante aspecto de los asuntos interamericanos

## Estados Unidos elude el dilema

En un punto, por lo menos, la política de Estados Unidos ha sido completamente consecuente por lo que respecta al asilo diplomático. El Departamento de Estado ha negado siempre que el derecho de asilo esté sancionado por alguna regla de derecho internacional general o por alguna otra regional, y así lo hizo saber repetidas veces a sus representantes diplomáticos en la América Latina.<sup>4</sup> Pero pronto se puso de manifiesto que este punto de vista legal no se conciliaba con la realidad de la vida política en la América Latina. El ministro de Estados Unidos en Haití, cansado de luchar con ese problema durante todo el tiempo que duró su misión, se quejó en 1889 al Departamento de Estado.

**Ninguno de mis predecesores ha podido cumplir literalmente las instrucciones del Departamento, y me veo obligado a agregar que será imposible también para mis sucesores mientras las otras legaciones recibían y protegían a quienes recurren a ellas en tales casos de urgencia. Un refugiado viene a nosotros; nos pide protección; rehusamos dársela; él, a su vez, se niega a dejar el lugar. ¿Vamos a utilizar la fuerza para obligarlo a salir?**<sup>5</sup>

De hecho, Estados Unidos permitía a sus representantes diplomáticos en toda la América Latina conceder asilo e insistía en que fuera respetado. A fin de lograr que esta acción correspondiera a la posición legal que sostenía, fue necesario elaborar ciertos argumentos bastante curiosos. La principal justificación de una costumbre que sabíamos que carecía de base legal era la de la "tolerancia local". En uno de los primeros casos que se registraron (1851) en las anales de la diplomacia americana, el Departamento de Estado indicaba a su ministro en Chile:

**Si hubiere antecedente que demostrara que el Gobierno chileno había accedido anteriormente a que un representante diplomático de cualquier nación extranjera en Santiago procediera en esa forma, no podría quejarse con justicia de nuestro proceder, a menos que se hubiera dado previamente aviso de que no se toleraría en el futuro el ejercicio de este derecho.**<sup>6</sup>

Sin embargo, la costumbre estaba lejos de ser estable, y existen numerosos casos en que el representante diplomático fue reprendido por haber dado protección a un refugiado político, incluso en un estado en el cual era usual la práctica del asilo. Pero, generalmente, el Departamento lo ha respaldado si ha visto que no ha podido obrar de otra manera. En algunos

casos, lo ha apoyado en el Gobierno ante el cual está acreditado, reprendiéndolo únicamente en privado.<sup>7</sup>

Aunque la idea de "tolerancia local" en la nota antes mencionada indica que el estado territorial (el estado en cuyo territorio está ubicada la embajada que concedió asilo) podría suspender la práctica si así lo deseara, declarando solamente sus intenciones con anticipación, de hecho ésta no ha sido la interpretación del Departamento. Ha insistido en que el Estado que anuncia tal suspensión, debería hacerla efectiva y extensiva a todos los demás estados allí representados, para que Estados Unidos respetara el aviso.<sup>8</sup> Ya en 1867, en una ocasión semejante, el ministro ante el Perú advirtió a ese Gobierno que tenía todo el derecho a negarse a respetar la práctica de asilo. Pero "a pesar de esta opinión", decía él, "si el Gobierno del Perú estuviese dispuesto a conceder mayores privilegios a otros, yo como representante de mi Gobierno, esperaré tener derecho a las mismas prerrogativas concedidas a ellos".<sup>9</sup>

En estas circunstancias, Estados Unidos ha insistido en que no era una cuestión tan sencilla para que pudiera ser decidida sólo por el estado territorial, aunque éste anunciara sus intenciones de suspender la tolerancia de la práctica igualmente para todos los gobiernos. Los estados representados en un país determinado deberían también tener parte en la decisión, reconociendo claramente el hecho de que tal resolución no podría ser efectiva, a menos de que todos los dignatarios estuvieran de acuerdo.

Nuestra política realmente quería decir "reclamaremos de hecho como un derecho, lo que en teoría no consideramos tal". Esta curiosa posición legal ha sido denominada por el Departamento de Estado como "una cuasi norma de derecho público". Por ello, en 1879 comunicaba al ministro en Haití:

**Si el llamado "derecho de asilo" (que este Gobierno nunca ha insistido en reclamar para sus delegados en el extranjero) va a continuar existiendo casi como una norma de derecho público o en naciones en las que los conspiradores de hoy pueden llegar a ser los gobernantes de mañana, deberá ejercitarse de tal modo que, por lo menos, no sea base para ayudar a dar fuerza a la rebelión".**<sup>10</sup>

Poco después de 1920, la mayoría de las comunicaciones del Departamento de Estado dejaron a un lado el argumento de "tolerancia local" como justificación para su política y, en vez de esto, hacían hincapié en consideraciones puramente humanitarias. En los actuales reglamentos del Servicio Exterior se ha eliminado toda referencia a la práctica o tolerancia local. Dicen únicamente que "se puede conceder asilo a fugitivos no aceptados de antemano cuyas vidas estén en peligro inminente por la violencia del populacho, pero solamente por el período durante el cual continúe activo el peligro".<sup>11</sup>

8) *Ibid.*, págs. 162 y sigs.

9) *Foreign Relations of the U. S.*, 1867, II, págs. 738-739

10) *Foreign Relations of the U. S.*, 1879, pág. 582

11) 1 FSM I 225 2, editada bajo TL: A-66, 12 de feb. 1952, revalidada en 30 de marzo, 1956.

4) *Ibid.*, capítulo 6.

5) *Foreign Relations of the U. S.*, 1899 pág. 394.

6) J. B. Moore, *Digest*, II, págs. 787-788.

7) Ronning, *op. cit.*, págs. 74 y sigs.

Aunque los reglamentos que se acabán de citar están actualmente vigentes, no ha sido necesario aplicarlos en la América Latina desde principios de la década de 1930. Después de 1931, los archivos públicos del Departamento de Estado no contienen ningún caso de asilo concedido en nuestras residencias diplomáticas en la América Latina. Los informes de dos de nuestros ministros, uno en 1931 y otro en 1932, demuestran una nueva política de extrema cautela.

**El presidente renunció y está todavía en Mone-  
da. Ya ha solicitado asilo para su yerno y familia,  
y yo he contestado que no puedo admitirlo en la em-  
bajada, a menos que se vean amenazados con vio-  
lencia física y entonces sólo temporalmente.**<sup>12</sup>

**Se me ha... solicitado en varias ocasiones que  
dé asilo a diferentes personas en mi casa o en la  
cancillería, habiéndome negado continuamente a ac-  
ceder a tales solicitudes.**<sup>13</sup>

Esta misma actitud se ha visto reflejada en la posición que ha adoptado Estados Unidos con respecto a las tres convenciones interamericanas sobre asilo diplomático\*. La primera de éstas, de 1928, fue rubricada por Estados Unidos, pero sin tomar parte en las discusiones y con la reserva de que "no reconocerá o suscribirá como parte del derecho internacional la doctrina llamada de asilo"<sup>14</sup>. Ha declinado rubricar los dos convenios siguientes y no ha tomado parte en los debates de ninguno de los dos.<sup>15</sup>

Estos sucesos coincidieron con el período en que Estados Unidos se hallaba muy afectado por los cargos de intervención en los asuntos internos de la América Latina. Como el hecho de conceder asilo diplomático se presta a censuras de esta naturaleza y como Estados Unidos ha mostrado inclinación por continuar con esta costumbre, la ocasión era excelente para deshacerse completamente del enojoso problema.

De este modo, la costumbre se ha convertido en problema latinoamericano más bien que interamericano, y a ese aspecto más importante dirigiremos ahora nuestra atención.

## ¿Derecho o cortesía?

La costumbre latinoamericana ha sido notablemente constante en el sentido de que siempre que se ha concedido asilo en una embajada o legación ha sido respetado escrupulosamente, con muy pocas excepciones. No sólo no se ha permitido que el asilado no sufra daño dentro del lugar de refugio, sino que ordinariamente el salvoconducto ha sido tarde o temprano concedido para que salga del país, aunque no ha sido raro

que se tarde largo tiempo en obtenerlo.<sup>16</sup> Los siguientes son ejemplos de cientos de casos, enconadamente discutidos pero amigablemente solucionados, sin que ninguno de los estados contendientes haya alterado considerablemente su posición legal.

En 1858, tres personas se habían refugiado en el edificio de las legaciones británica y francesa (que ocupaban conjuntamente) en Venezuela. En el curso de una larga y desagradable controversia, Venezuela amenazó con devolver sus pasaportes a los ministros representantes, mientras barcos de guerra ingleses y franceses amenazaban el puerto de La Guaira. Después de más de cuatro meses se firmó un convenio que estipulaba de hecho la seguridad de los refugiados, pero también, para guardar las formas, implicaba claramente el derecho de Venezuela de proceder con ellos como juzgara conveniente. Las estipulaciones relativas a uno de los refugiados, quien fue sacado de la legación, de acuerdo con los ingleses y franceses, son ilustrativas. Debía ser devuelto a la legación británica y francesa y después "puesto a disposición del Gobierno venezolano cuando éste lo solicitara, a menos de que antes de ser reclamado fuese perdonado por el Jefe del Estado"<sup>17</sup>.

Casi un siglo más tarde, en 1946, Bolivia experimentó una de las más crueles y violentas revoluciones que tan frecuentemente han asolado a ese país. Un gran número de oficiales y partidarios del régimen de Villarroel se refugió en varias de las embajadas y legaciones de La Paz. Por cerca de cinco meses, muchos de los refugiados fueron reclamados por "crímenes de nazismo", crímenes contra la humanidad y varios otros delitos comunes. Sin embargo, después de todo esto finalmente se les permitió salir del país.<sup>18</sup>

Casi dos años después, Haya de la Torre, el dirigente del partido peruano **Apra**, fue obligado a refugiarse en la embajada colombiana en Lima. Las autoridades peruanas lo reclamaban por "terrorismo" y otros delitos. Permaneció allí durante más de cuatro años de controversia diplomática y finalmente se planteó el conflicto ante la Corte de Justicia Internacional. Después de dos sentencias indecisas de la Corte, los dos estados contendientes llegaron a un acuerdo que permitió a Haya de la Torre salir del país, y conservar cada parte su posición legal.<sup>19</sup>

Pero cuando pasamos del hecho escueto del asilo a las actitudes referentes a las bases legales para su práctica, y de ahí al contenido del derecho legal o a las obligaciones que implica, es algo muy diferentes. El jurista generalmente insiste en que el hecho del asilo no es suficiente para crear una norma legal habitual. El asilo debe ir acompañado de la convicción de que era

16) Véanse casos discutidos en detalle, *ibid*, capítulos 5, 6 y 9.

17) Convención firmada en La Guaira, 27 de agosto de 1858, reimpresa en *El asilo diplomático*, Simón Planas Suárez (Buenos Aires, 1953), págs. 482-483. Para mayores detalles sobre el caso véase Ronning, *op. cit.*, págs. 41-42, y sigs.

18) *Ibid*, pág. 141.

19) *New York Times*, 24 de marzo de 1954.

20) Véase *International Law: A Treatise*, L. F. Oppenheim (8ª ed. por H. Lauterpacht, Londres, 1955), vol. I, págs. 25-27.

12) *Digest*, I, G. H. Hackworth, pág. 905.

13) *Foreign Relations of the U. S.*, 1932, V, pág. 559. Este procedimiento fue aprobado por el Departamento, *ibid.*, pág. 560.

\* Para mayores detalles, véase la sección siguiente.

14) Sexta Conferencia Internacional de Estados Americanos, *Report of the Delegates of the States*. (Washington, D. C., 1928), pág. 19.

15) Ronning, *op. cit.*, págs. 193-194.

legalmente obligatorio — *opinio juris sive necessitas*.<sup>20</sup> A este respecto los datos latinoamericanos sólo pueden considerarse como variables. En la mayoría de los casos no son ni siquiera discutidas las bases legales de la institución o a lo sumo se hace referencia a ellas en términos muy ambiguos. Al discutir los gobiernos los fundamentos legales, algunas veces insisten en que el asilo tiene una base legal y otras veces lo niegan. Afirman que hay un "derecho de asilo" cuando una de sus embajadas ha dado protección a un refugiado político, pero toman la actitud opuesta pocos años después cuando alguna embajada extranjera hace la misma cosa.<sup>21</sup>

Aunque conceder asilo no dé lugar a controversia y se permita al refugiado dejar el país, es difícil precisar la importancia legal exacta del hecho. En algunos casos el Gobierno del estado territorial se siente satisfecho de encontrar un medio para poner al individuo fuera del país; de protegerlo contra la indignación pública del momento, o de poder ofrecer una explicación que le ahorre el bochorno cuando no desea aplicar el "justo castigo" que ha prometido para los miembros de un régimen depuesto. El estado territorial, al extender un salvoconducto para salir del país, puede también interpretarlo como una forma de "expulsión" de personas consideradas indeseables o peligrosas si permanecieran en el país. En verdad, algunas veces usa el término "expulsión", en vez de "salvoconducto".

Frecuentemente no existen cargos contra un individuo y sólo sus propias sospechas lo han llevado a pedir asilo. Bajo estas circunstancias el estado territorial no tiene de ordinario objeción alguna en otorgarle un salvoconducto para salir del país. Finalmente, algunas veces el refugiado deja la embajada a las pocas horas y con frecuencia el estado territorial ni siquiera se llega a enterar de que ha estado allí.<sup>22</sup>

Una combinación de estas circunstancias fue descrita por el *chargé d'affaires* de Estados Unidos en Cuba en 1932. Preguntó respecto de un jefe de la oposición, un doctor de la Cruz, que, según rumores, había buscado refugio en la embajada de Estados Unidos en la Habana. El Encargado de Negocios comunicó al Departamento de Estado que el Secretario de Asuntos Exteriores de Cuba había "respondido que él entendía que de la Cruz estaba en la legación uruguaya y que si esto era verdad el Gobierno cubano no pondría ninguna objeción. Consideraba tal asilo como algo enteramente justificado dentro de las circunstancias, pues podría proteger al refugiado de actos que el Gobierno cubano sería el primero en condenar. Más aún, de la Cruz no era un fugitivo de la justicia".<sup>23</sup>

Aunque los países claramente han reclamado o admitido un "derecho de asilo", no se han comprometido en forma muy concreta sobre el particular. Existe un acuerdo universal de que significa realmente "derecho de asilo para refugiados políticos" —nadie ha pretendido o admitido jamás que se aplique a delincuen-

tes comunes— Pero la distinción entre una ofensa política y un delito común es casi siempre muy sutil. Es fácil declarar que un refugiado es un "delincuente común", *impropio de ser asilado*, mientras se insiste en que el verdadero principio del derecho de asilo para reos de ofensas políticas sigue siendo respetado. De este modo, en un gran número de controversias, los gobiernos pueden evitar el definir su posición con respecto a si existe o no el derecho de asilo en el derecho internacional americano. Insistirán en que no es necesario considerarlo, puesto que en el caso en cuestión se trata de un delincuente común quien de cualquier forma no es acreedor a asilo.

La Convención sobre Asilo, firmada en la Habana en 1928, trató de aclamar el estado legal de la Institución. Pero el documento sólo refleja la residencia general a aceptar un compromiso definitivo. El segundo artículo de este convenio es el más importante. Estipula que "el asilo concedido a delincuentes políticos en legaciones, barcos de guerra, campos o aviones militares será respetado hasta el grado que sea permitido, como un derecho o por tolerancia humanitaria, por las costumbres, convenios o leyes del país en el cual se concedió".<sup>24</sup> La difícil tarea de definir un "delincuente político" es comprensiblemente evitada en el tratado. La reserva adicional de que "no se puede dar asilo excepto en casos urgentes y por el período de tiempo estrictamente indispensable para que la persona que es perseguida pueda lograr su seguridad en otra forma", sólo proporciona nuevos motivos de desacuerdo al no definir con la claridad necesaria lo que es en verdad un "caso urgente".<sup>25</sup>

Las aplicaciones de este Tratado, que está en vigor entre quince estados latinoamericanos, demuestran cuán difícil es la obligación de respetar "el asilo dado a los delincuentes políticos". La prueba se inició con los levantamientos políticos que se produjeron de una parte a otra de la América Latina al iniciarse la década de 1930. Los conflictos entre los estados que habían ratificado el Tratado hacían más bien hincapié en la calidad del delito que en el principio de derecho de asilo. Si el estado territorial tenía algo que objetar para permitir que los refugiados abandonaran el país, insistía en que eran delincuentes comunes y de esta forma, conforme al Tratado de 1928, no podía concederse legalmente el asilo.

Si la costumbre latinoamericana hubiera mostrado cierta norma claramente sólida para definir qué es un "delincuente político" y distinguirlo de un "criminal común", hubiera facilitado la aplicación del convenio. Pero las negociaciones diplomáticas relativas a controversias sobre asilo ofrecen ciertamente muy poca ayuda. Demuestran que el representante diplomático ha concedido asilo cuando sospechaba que la persona que lo solicitaba era perseguida por razones políticas, pero si el diplomático tenía un criterio definido para saber si éste era o no el caso, no se revela en los trámites posteriores. En pocas palabras: el representante obró con un criterio intuitivo y bastante subjetivo.<sup>26</sup>

21) Los casos son tratados en detalle en Ronning, *op. cit.*, capítulo 5.

22) *Ibid.*, capítulo 3.

23) *Foreign Relations of the U. S.*, 1932, V pág. 558.

24) Sexta Conferencia Internacional de Estados Americanos, Final Act. (La Habana, 1928), pág. 166.

25) *Ibid.*

26) Ver casos discutidos en Ronning, *op. cit.*, capítulo 9.

Por lo tanto, la convención de 1928 no solucionó gran cosa en la práctica. Tratando de disminuir el alcance del conflicto se propuso en la Séptima Conferencia Internacional de Estados Americanos en 1933 que se efectuara un Convenio sobre Asilo Político. El subcomité que preparó el plan para esta convención resumió breve y exactamente las fallas del acuerdo anterior. Manifestaba: "Desde la firma del convenio de la Habana de 1928 han surgido diferencias de interpretación, causando penosas controversias que han amenazado a las buenas relaciones. Quien recibe asilo ha sido detenido en la legación en una situación embarazosa, convirtiéndose ésta en una verdadera prisión"<sup>27</sup>

El nuevo convenio evitó una vez más con mucha habilidad la fútil tarea de tratar de definir el término "delincuente político". En su lugar estipuló que "el juzgar la delincuencia política concierne al estado que ofrece asilo"<sup>28</sup>. Aunque el lenguaje de la versión oficial es en cierta forma oscuro, no parece haber existido duda alguna de que se autorizaba al estado que concedía el asilo a decidir si el refugiado era perseguido o no por razones políticas. Pero ¿quiere esto decir que el estado que da asilo puede decidir temporal o definitivamente la cuestión? Surgieron algunas controversias menores al poco tiempo de haber sido firmado el convenio, pero la verdadera prueba vino al producirse los primeros disturbios políticos que siguieron a la segunda Guerra Mundial.

Durante 1945, varias personas en la República Dominicana buscaron refugio para librarse de la venganza del régimen de Trujillo. El gobierno dominicano alegaba a los representantes diplomáticos que les habían dado asilo en sus residencias que el tratado de 1933 permitía únicamente una calificación **provisional** del delito "como punto de partida para el estudio del caso por el gobierno interesado". Cualquiera otra cosa, alegaba, "se apartaría claramente de los más elementales atributos de la soberanía nacional"<sup>29</sup>.

Tres años más tarde, cuando Haya de la Torre se refugió en la embajada colombiana en Lima, Perú, el Gobierno peruano adujo el mismo argumento (aunque no había ratificado el convenio y no estaba obligado a cumplirlo). También surgieron los argumentos de que el convenio de 1928 había autorizado la concesión de asilo únicamente para casos urgentes y que ni el convenio de 1933 ni ningún otro indicaba qué estado tenía el derecho de calificar dichos casos.<sup>30</sup>

Surgió todavía otro problema de interpretación cuando la embajada guatemalteca en Nicaragua dio asilo a un oficial del ejército que había estado compro-

metido en ciertas actividades políticas por las que era buscado por el Gobierno de Nicaragua. Este alegaba que el oficial había abandonado su puesto, que era un desertor militar y que por lo tanto, debido a la naturaleza de la ofensa, no se podía aplicar unilateralmente el derecho de decisión. El Gobierno guatemalteco sostenía que "el hecho de abandonar su puesto no implicaba necesariamente intenciones manifiestas de descuidar su deber. Es simplemente consecuencia de otros actos de carácter político que lo obligaron a buscar asilo, aunque para hacerlo tuviera que abandonar el desempeño de su cargo"<sup>31</sup>.

Con la creciente angustia producida por verdaderas e incipientes revoluciones sociales, no sería raro que se encontraran interpretaciones adecuadas a las necesidades de los gobiernos amenazados por la revolución. Al mismo tiempo, algunos gobiernos estaban convencidos de que entonces era más importante que nunca preservar una institución que por lo menos ofrecía algún amparo humanitario en estas amargas luchas.

En la Décima Conferencia Interamericana de 1954, se hizo otro intento para aclarar los derechos y deberes correspondientes a la concesión de asilo —especialmente aquellos que no se definieron en el convenio de 1933—. En el Convenio Diplomático, firmado en la Décima Conferencia, el estado que da asilo es nuevamente autorizado a calificar la naturaleza de la ofensa. Pero, según este convenio, el estado que da asilo debe también pedir que "se permita al refugiado salir a territorio extranjero, y el estado territorial tiene obligación de dar inmediatamente las garantías necesarias, excepto en caso de **fuerza mayor**... así como el salvoconducto correspondiente".<sup>32</sup>

Esta declaración elimina claramente toda duda acerca de la calificación "temporal" o "definitiva" del delito, al menos hasta que el refugiado haya dejado el país. Por consiguiente, el único recurso que queda al estado territorial es pedir la extradición por los conductos normales. Si el estado territorial comunica al representante diplomático su intención de solicitar la extradición, el refugiado debe ser retenido dentro del territorio del país que le dio asilo, hasta que se recibe tal solicitud —pero el período de tiempo no debe exceder de treinta días—. Finalmente, el asilo debe concederse sólo en casos urgentes, pero se permite al estado que ejerce la prerrogativa del asilo determinar el grado de urgencia.<sup>33</sup>

Solamente siete estados latinoamericanos han ratificado este convenio,<sup>34</sup> y probablemente esto es un reflejo de la claridad con que están definidos en él los derechos y obligaciones. En vista de la pequeña cantidad de estados que lo han ratificado, fueron sometidas al Comité Jurídico Interamericano varias propuestas

27) International Legislation VI, pág. 610, M O Hudson

28) Ibid.

29) "Una sentencia de la Corte Internacional de Justicia", El Caribe, Manuel Arturo Peña Batle (Ciudad Trujillo), 8 de abril de 1951. Peña Batle era entonces Secretario de Relaciones Exteriores.

30) Véase intercambio de notas reproducido en Perú, Ministerio de Relaciones Exteriores, Proceso sobre asilo entre Perú y Colombia ante la Corte Internacional de Justicia: documentación pertinente al desarrollo del juicio sentencia del 20 de noviembre de 1950 (Lima, 1950), especialmente págs. 5 y sigs.

31) Diario de Centro América, 24 de mayo de 1954

32) Unión Panamericana, Convention on Diplomatic Asylum Signed at the Tenth Inter-American Conference, Caracas, March 28, 1954, Law and Treaty Series (Washington, 1954).

33) Ibid.

34) Unión Panamericana, Tratados y convenciones inter-americanas, Serie sobre tratados (Washington, D. C., 1957), pág. 48.

que lo harían más aceptable a mayor número de países. Dos de las propuestas pedían que un comité investigador calificara la naturaleza del delito cuando pudiera existir desacuerdo entre las dos partes. Otra establecería un procedimiento sencillo por el cual el estado territorial, después de concederse el salvoconducto al refugiado, podría pedir a la Suprema Corte del estado que concedía el asilo que revisara la decisión del agente diplomático o del Ministro del Exterior de ese país<sup>35</sup>

El Comité Jurídico no consideró que las propuestas relativas a comités de investigación dotados de autoridad para calificar la naturaleza del delito representarían una ventaja sobre las actuales estipulaciones del tratado. Reputó que las propuestas equivaldrían a un sistema de arbitraje, que, en vista de las circunstancias, tendría algunas desventajas. Conforme al sistema actual, observaba el Comité, "no hay vencedor ni vencido, como sucede en el caso de arbitraje, en el que una de las partes es derrotada cuando su tesis carece de fundamento. Esto indudablemente afecta al prestigio del estado para el que la decisión es desfavorable y puede acarrear reacciones inesperadas en la opinión pública de ese país"<sup>36</sup>

La propuesta que autorizaría al estado territorial a pedir a la Suprema Corte del estado que concede asilo a revisar la calificación del delito también fue puesta en duda por el Comité, pues advirtió que podría complirse con preceptos constitucionales de algunos de los estados. En su lugar, recomendaba que se hiciera un esfuerzo para mejorar las condiciones bajo las cuales el estado territorial podía pedir la extradición después que el refugiado hubiera dejado el país. Tal estipulación, se pensó podría lograr la misma cosa, puesto que la Suprema Corte en cada uno de los estados, estaría en aptitud de revisar los casos, procedimiento que el Comité estimó que sería beneficioso. Daría oportunidad para que cada caso pudiera ser revisado por personas de carácter relevante, moral y profesionalmente, después que disminuyeran las tensiones del momento y cuando las pasiones hubiesen perdido mucho de su encono. Con el fin de mejorar los postulados de la convención de 1954, recomendaba que el refugiado permaneciera en el estado que le había dado asilo (para el cual también debería habersele dado salvoconducto) "por un período de 60 días con vista a la posible presentación de una solicitud de extradición". De esta forma, el estado territorial no tendría que indicar si se proponía o no solicitar la extradición antes de expedir el salvoconducto".<sup>37</sup>

Aún no se ha adoptado ninguna medida sobre estas propuestas; pero, indudablemente, serán tomadas en consideración en la próxima conferencia interamericana, que ya debía haberse celebrado.

### Necesidades sociales y la supervivencia de una institución única

Tanto la práctica como los tratados demuestran que

35) Comité Jurídico Interamericano, *New Articles on Diplomatic Asylum* (Washington, D. C., 1960), págs. 1-5.

36) *Ibid.*, págs. 10-11.

37) *Ibid.*, págs. 12-14.

los países latinoamericanos han rehusado admitir **sin restricciones** que se comprometerán legalmente a respetar un derecho de asilo para delincuentes políticos y que se permitirá al refugiado abandonar el país a solitud del estado que le concedió asilo. Solamente la Convención Asilo Diplomático de 1954 incluye tales postulados en términos casi absolutos, y esta convención ha tenido hasta ahora el menor número de ratificaciones —sólo siete hasta la fecha—. Ya hemos hecho notar que evidentemente con este propósito, fueron firmados dos convenios anteriores, pero pronto se descubrió que las interpretaciones dadas a los mismos los despojaban de la mayor parte de su significado.

Que esta práctica responda o no en la actualidad a una norma legal generalmente aceptada, es de menos importancia que el hecho de que es casi universalmente aceptada en toda América Latina. Es una institución que se ha desarrollado como respuesta a las necesidades sociales de estas naciones y refleja la cultura y tradiciones de esta parte de América. El solo hecho de que es una de las pocas "normas" que han podido sobrevivir al impacto de la revolución social y de la guerra fría es una prueba de su viabilidad. Aunque en 1954 la República Dominicana denunció los convenios de 1928 y 1933, de hecho ha continuado respetando la costumbre y ha dado salvoconducto para que los refugiados abandonen el país<sup>38</sup>. El odio y violencia de la revolución social cubana han estado también a punto de destruir esta institución. Indudablemente que hay alegatos y dilaciones, pero se permite a los refugiados salir del país con seguridad con muy pocas excepciones.<sup>39</sup>

¿Por qué, entonces, esa renuencia a aceptar una obligación ilimitada y ambigua? Ante todo, debe tenerse en cuenta que es una institución muy susceptible de abuso; y que su abuso es una invitación abierta al complot y a la insurrección contra cualquier gobierno. Crea problemas especialmente delicados porque está íntimamente ligada con la más importante de todas las reglas de la sociedad internacional: la inmunidad de los representantes diplomáticos y la inviolabilidad de embajadas y legaciones. Estas reglas sólo pueden violarse a riesgo de interrumpir el trato vital internacional. El estado actual de la institución, en cierta forma impreciso, permite cuando menos al estado territorial cierta medida de reglamentos y control. No es probable que los estados que han rehusado comprometerse más explícitamente estudien la posibilidad de obligar a que les sea entregado un refugiado de una residencia diplomática. Más bien se reservan para el futuro el uso de armas o recursos como la dilación indefinida en la concesión del salvoconducto y otras inconveniencias que pueden infligirse a la embajada o legación que abuse del privilegio. Estas trabas proporcionan ciertas medidas de protección contra una aplicación de las prácticas

38) República Dominicana, *Gaceta oficial* (Ciudad Trujillo, 27 de sept. de 1954), págs. 9-11.

39) El 1º de septiembre de 1961 el cónsul general de Venezuela en la Habana informaba que el Gobierno cubano había extendido salvoconducto a 800 personas a las que se había dado asilo allí en varias embajadas y legaciones. Algunos de los 220 refugiados en la embajada de Venezuela ya habían llegado a Venezuela. Véase diario *New York Times*, 2 de septiembre de 1961.

demasiado extranvagante. Cuanto difícil será poder aplicar medidas dilatorias e inconvenientes.

Muchos que preferirían un orden legal interamericano mejor definido han alegado que los requisitos del Convenio de Asilo Diplomático de 1954 están tan bien definidos en la práctica que pueden ser considerados como normas legales ordinarias. Lo que esencialmente se pidió a la Corte Internacional de Justicia fue que declarara legales estos postulados en el **Caso de Asilo Peruano-Colombiano** de 1950 relativo a Haya de la Torre. Como ambos estados habían ratificado la convención de 1928, el derecho de asilo para delincuentes políticos no era materia de discusión. Pero Perú no había ratificado la convención de 1933, que estipula la calificación unilateral del delito por el estado que concedió asilo. Colombia alegaba que el convenio de 1933 era ahora solamente declaratorio de una norma legal consuetudinaria; en otras palabras, que la norma legal basada en la costumbre había evolucionado permitiendo al estado que da asilo calificar la naturaleza de la ofensa.<sup>40</sup>

La Corte sostenía que la prueba presentada no demostraba la existencia de ninguna norma consuetudinaria. Por razones que aquí no es necesario discutir, la Corte también determinó que el asilo se había **prolongado** por causas no reconocidas en la convención de 1928; sin embargo, resolvió que Colombia no estaba obligada

o entregar al refugiado y Perú no tenía que extenderle salvoconducto para salir del país.<sup>41</sup>

La decisión fue recibida con gran desaliento, especialmente por varios juiistas latinoamericanos. Pero ¿se hubiera convertido la costumbre en una institución más eficaz si la Corte hubiera resuelto que la calificación unilateral del delito por el estado que concedió asilo estaba sancionada por la ley? ¿O es posible que tal decisión hubiera hecho la práctica menos viable? Hay por lo menos cierta razón para considerar más probable lo segundo.

El caso se dejó claramente sin resolver, como estaba antes de ser presentado a la Corte con argumentos y contra argumentos sin fin. Pero ahí está precisamente la sabiduría y sensatez de la decisión. La Corte rehusó aplicar reglas de las cuales no podía encontrar una prueba definitiva y dejó que el asunto se resolviera en la misma forma en que se habían solucionado en el pasado miles de casos de asilo. Surge con el tiempo una solución amistosa, que puede ser o no el resultado de consideraciones legales, pero casi sin excepción se permite que el refugiado salga del país. Esto es precisamente lo que pasó con Haya de la Torre.

Si la Corte hubiera insistido en legalizar esa cos-

tumbre, no parece probable de ninguna manera que hubiera beneficiado a la institución de asilo. ¿Cuántos estados hubieran anunciado que en lo futuro no tolerarían la costumbre (como lo hizo la República Dominicana en 1954)? ¿Obrarían los representantes diplomáticos con la misma cautela estando la ley más claramente de su parte?

Todo esto indica claramente la sabiduría del consejo de Charles de Visscher, de que aquel que comprende el orden legal internacional no debe ver "en el proceso por el cual se forman las normas solamente el proceso especial que constituye la última fase e indica su completa ejecución".<sup>42</sup> La función normativa de hábitos bien establecidos que no se consideran exactamente como "ley", no debe ser subestimada. He aquí una práctica que ha respondido al ambiente político inestable y frecuentemente violento de América Latina por más de un siglo. Ya hemos sugerido que la naturaleza algo ambigua de las obligaciones que reconocen los estados con respecto a esta costumbre ha proporcionado un poco de flexibilidad y control. La creciente violencia de las revoluciones sociales en muchas partes de la América Latina producirá ciertamente nuevas tensiones en la costumbre justamente cuando el propósito humanitario, al que ha servido, se hace más importante que nunca.

El hecho de que Estados Unidos haya podido desembarazarse de la costumbre ha eliminado por lo menos un elemento de complicación. Si Estados Unidos se volviera a ver comprometido, el problema se haría infinitamente más complejo.<sup>43</sup> El conceder asilo a delincuentes políticos puede ser fácilmente un medio de intervención en la política doméstica de otro país. Probablemente es algo más que una mera coincidencia que Estados Unidos abandonara este hábito justamente en la época en que las quejas contra la intervención yanqui eran más severas y cuando estaba surgiendo la política de no intervención.

Dado el continuo "desentendimiento" de Estados Unidos, la índole flexible de la institución de asilo diplomático mantiene la esperanza de que podrá sobrevivir a las sublevaciones contemporáneas. El que sea respuesta a las necesidades de sus sociedades explica su supervivencia, cuando muchas de las normas tradicionales del derecho internacional son desafiadas o pasadas por alto.

De la obra recientemente publicada "Derecho y Política en Diplomacia Interamericana". — Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana de México.

42) Charles de Visscher, *op cit.*, pág. XII

43) Estados Unidos se vio envuelto en un caso cuando en noviembre de 1956 el cardenal Mindszenty se refugió en la Legación de Estados Unidos en Hungría. El 13 de noviembre de 1956, *The New York Times* informaba que la Casa Blanca había confirmado el recibo de una carta del cardenal Mindszenty, traída de Hungría por un corresponsal de la Alianza de Periódicos Norteamericana. La carta decía, en parte "como un naufrago de la libertad de Hungría he sido llevado a bordo por vuestra generosidad en un refugio de mi propia patria como huésped de vuestra legación. Indudablemente, vuestra hospitalidad me salvó de una muerte inmediata".

40) Véase *Proceso sobre Asilo*., págs. 349 y sigs., Ministerio de Relaciones Exteriores, Perú.

41) *Colombian-Peruvian Asylum Case, Judgment of November 20th, 1950: I. C. J. Reports, 1950*, y *Haya de la Torre Case, Judgment of June 13th 1951: I. C. J. Reports, 1951*.