

EL CONCEPTO DE ASILADO TERRITORIAL SEGUN LOS CONVENIOS INTERAMERICANOS Y LA NOCION DE REFUGIADOS SEGUN LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE NACIONES UNIDAS

1. En un sentido lato suelen usarse sin distinción vocablos tales como *emigrado*, *exiliado*, *refugiado* y *asilado*, añadidos del calificativo *político* que les convierte en adjetivos sustantivos (V. Podestá Costa, vol. II, p. 240). Ellos sirven para designar, desde antiguo, a personas desplazadas de su país de origen, por razones de inconformidad con el ordenamiento vigente en su lugar natal o de residencia, o víctimas de él, que buscan en territorio extranjero condiciones de vida menos angustiosas y más seguras.

2. La historia humana está llena de estos tristes episodios y sería difícil señalar cuáles fueron los primeros casos. Lo cierto es que desde muy antiguo, individualmente o en grupos, seres humanos perseguidos por el régimen de autoridad imperante en su lugar de origen, o inconformes con él, han abandonado su territorio nativo y han salido por lo general subrepticamente, a refugiarse en otro país. Mencionemos, por su trascendencia, un hecho conocido por toda la humanidad a través de los textos evangélicos: por razones de celos dinásticos, el rey Herodes ordena el exterminio de los niños menores de dos años nacidos en Belén de Judá y, para escapar a tan cruel medida, el niño Jesús es llevado por José y María a tierras de Egipto, donde encuentran refugio pacífico y de donde vuelven, pero a Nazareth, cuando el peligro ha pasado.

3. Mientras la búsqueda de asilo en el territorio de otro Estado ha sido frecuente en el Viejo Mundo, en el Nuevo lo ha sido en menor escala. En nuestra Iberoamérica se ha practicado más el asilo diplomático, pero ambos han sido a entidades de carácter convencional de orden humanitario, ejemplo para el resto del mundo, en un proceso jurídico que es motivo de honra para nuestra Comunidad de Naciones.

4. *La Convención sobre concesión de asilo* suscrita en La Habana, en 1928, durante la VI Conferencia Interamericana, aunque se refiere predominantemente a los casos de asilo en legaciones, navíos de guerra, campamentos o aeronaves militares (es decir a lo que después se conceptuaría “asilo extraterritorial” y se llamaría “asilo diplomático”), tiene

también estipulaciones sobre lo que se denominará “asilo territorial”, distinción que posteriormente se aclarará mejor. Dice, en efecto, el inciso 3o. del artículo 1o. de la mencionada convención:

Si dichas personas (las acusadas o condenadas por delitos comunes, o desertores de tierra y mar) se refugiaren en *territorio extranjero* la entrega se efectuará mediante extradición . . .

Desde 1889, según el tratado sobre Derecho Penal Internacional de Montevideo, el asilo podía otorgarse sin trabas a las personas acusadas por delitos políticos.

También son aplicables a estas personas varias de las normas que la convención refiere a los asilados en legaciones, etcétera, tales como que el asilo se concederá sólo “en casos de urgencia y por tiempo estrictamente indispensable para que el asilado se ponga de otra manera en seguridad”, y que “mientras dure el asilo no se permitirá a los asilados practicar actos contrarios a la tranquilidad pública”, Adviértase el carácter de transitoriedad del refugio y el carácter imperativo de buena conducta para el asilado.

Es importante señalar que esta Convención llama al Estado asilante como “país de refugio” y que considera al asilo sea como “humanitaria tolerancia”, en lo general, o como “derecho”, si así lo admitieran las leyes del Estado receptor.

Nótese bien que, aún cuando el asilo político venía practicándose consuetudinariamente en Iberoamérica desde el siglo pasado, y algunos Estados inclusive lo habían admitido como norma en su legislación, esta primera convención de 1928, más que señalar en forma positiva las personas sujetas al beneficio del asilo, determina cuándo se lo puede conceder a las que la costumbre había generalmente excluido del mismo: a los condenados por delitos comunes y desertores de tierra y mar. La convención admite una diferencia básica entre tal asilado en legaciones, etcétera y el asilado territorial; aquél será entregado “tan pronto como lo requiera el gobierno local”, éste, sólo por extradición.

Señalaré, en fin, la sinonimia que esta convención da al “asilo” con el “refugio”.

Se configura así un primer concepto del “asilado territorial”: la persona acusada por delitos comunes o desertores de tierra y mar (y desde luego la acusada por delitos políticos) que se refugiare en territorio extranjero en casos de urgencia, la que no podrá ser entregada al Estado que la reclama sino mediante extradición, y que permanecerá en el país

de refugio transitoriamente el tiempo estrictamente indispensable para ponerse de otro modo en seguridad, lapso en el que no podrá practicar actos contradictorios a la tranquilidad pública.

5. La *Convención sobre asilo político* suscrita en Montevideo en 1933, en la VII Conferencia Panamericana, aun cuando significó un avance respecto al procedimiento, fue un retroceso en cuanto que limitó el asilo solamente al “que se otorga en legaciones, naves de guerra, campamentos o aeronaves militares”, pues sustituyó el artículo 1o. de la Convención de 1928 por otro en el que se suprimía la referencia al asilo en el territorio del país de refugio. No lo suscribieron todos los firmantes de aquella.

6. El *Tratado sobre asilo y refugio político* suscrito en Montevideo en 1939, en una cita cumbre de los presidentes de Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay, significó avances y retrocesos. Avances, en cuanto procuró distinguir bien el asilo diplomático del territorial, denominando a aquél con la palabra “asilo” y a éste con la voz “refugio”, ambas sin calificativo alguno, escuetamente usadas; y en general procuró mejorar las normas de procedimiento. Retrocesos, porque restringió el beneficio, tanto respecto a los sujetos que podían acogerse a él, cuanto a las condiciones y duración del mismo.

Según este tratado, el refugio concedido en el territorio de los Estados partes, es inviolable para los perseguidos por motivos o delitos políticos y por políticos concurrentes en que no proceda la extradición, pero el Estado tiene el deber de impedir que los refugiados realicen en su territorio actos que pongan en peligro la paz pública del Estado del que proceden (artículo 1o.). Los refugiados quedarán sujetos a vigilancia o internación, no podrán establecer juntas o comités de carácter político; no tendrán derecho a permanencia indefinida; deberán avisar su salida, y ésta será condicionada a no volver al país de origen. El país de refugio, al término del beneficio, no queda autorizado para poner al refugiado en el Estado perseguidor.

Detalle semántico interesante en este tratado es, a más de la diferenciación entre “asilado” y “refugiado”, la denominación de “emigrado” como vocablo genérico para ambos.

7. En la *IX Conferencia Internacional Americana*, reunida en Bogotá en abril de 1949, se aprobó la “*Declaración americana de los derechos y deberes del hombre*”, cuyo artículo XXVII expresa:

Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales.

8. En 1954 los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos suscribieron en Caracas dos convenciones sobre asilo: la una para regular el “diplomático” y la otra para el “territorial”. No perduró, pues, la diferenciación de las dos instituciones hecha mediante los vocablos respectivos de “asilo” y “refugio”, según la innovación de 1939. Aun cuando para entonces ya se había proclamado en la OEA y las Naciones Unidas la “Declaración americana de los derechos y deberes del hombre” que consideran derecho de la persona el buscar asilo en caso de persecución, las dos convenciones de Caracas, no obstante constituir notable avance con respecto a los anteriores instrumentos, todavía se preocupan más de los derechos de los Estados con respecto al asilo que del derecho de la persona que busca asilo.

De todos modos, la *Convención sobre asilo territorial* nos da los elementos necesarios para una noción más amplia sobre los asilados de este tipo, al decir en el artículo II que se trata de:

las personas que ingresen con procedencia de un Estado en donde sean perseguidas por sus creencias, opiniones o filiación política o por actos que puedan ser considerados como delitos políticos.

Luego se añaden otros aspectos que precisan mejor esta definición al decirse, en el artículo V, que el ingreso del perseguido a la jurisdicción territorial del Estado puede haberse realizado, inclusive, subrepticia e ilegalmente, y en el artículo IV, que con respecto a estas personas no es procedente la extradición, “ni siquiera la que se solicita obedeciendo a móviles predominantemente políticos”.

Estos asilados podrán gozar de los mismos derechos que cualquier extranjero, se les reconocerá la libertad de expresión del pensamiento la de reunión o asociación, salvo que se utilice esta libertad para promover el empleo de la fuerza o la violencia contra el Estado de donde proceden. En este caso, a pedido de aquél Estado, podrán ser vigilados o internados “hasta una distancia prudencial de sus fronteras”, distancia determinada por el Estado asilante. Los internados no podrán salir del territorio sin avisar al gobierno del Estado donde se encuentran, ni dirigirse al “país de procedencia”.

9. En fin, en San José de Costa Rica, el año de 1969, se aprobó la *Convención americana sobre derechos humanos*, conocida como “Pacto de San José de Costa Rica”, cuyo artículo 22 numeral 6 dice:

Toda persona tiene derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.

Como complemento el numeral 8 dice:

En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.

Oosérvese que el “Pacto de San José” es más amplio que la Declaración de Bogotá, en cuanto a que ésta excluye totalmente a los perseguidos por delitos de derecho común y aquél otorga el derecho de asilo al perseguido por delitos comunes conexos con los políticos.

10. Podríamos, ya en conocimiento de los más importantes instrumentos interamericanos sobre la materia, configurar un posible concepto “doctrinario” de “asilado territorial”:

Toda persona (28,48,69) que en búsqueda de refugio (28) urgente (28) ingresare al territorio de un Estado (54), aunque sea subrepticia e ilegalmente (54), con procedencia (28,39,48,56,69): a) por sus creencias, opiniones o filiación política (54); b) o por motivos o delitos políticos (39,48,69); c) por delitos políticos concurrentes en que no proceda la extradición (39); d) o por actos que puedan ser considerados como delitos comunes (28); g) o por ser desertora de tierra y mar (28). Salvo las personas a que se refieren los literales e) y f) que podrán ser entregadas mediante extradición al Estado perseguidor (28), las demás gozarán en el territorio del país de refugio las mismas garantías que los demás extranjeros, inclusive las libertades de expresión del pensamiento y de reunión o asociación. Esta última les podrá ser restringida, a requerimiento del Estado perseguidor, si la utilizaran para promover contra él el empleo de la fuerza o la violencia, en cuyo caso serán internados a distancia prudencial de las fronteras (54). Permanecerán en el país de refugio por lo menos el tiempo indispensable para ponerse de otro modo en seguridad, pero no podrán realizar actos contrarios a la tranquilidad pública (28), ni salir del territorio del Estado asilante sin avisarlo al gobierno de éste, ni podrán dirigirse al país de procedencia, que recibirá información sobre su salida (54). En caso de no reconocérsele asilo territorial, no será devuelto al país perseguidor (39) donde pueden correr peligro su vida o su libertad (39).

Los instrumentos de Naciones Unidas

11. La Declaración Universal de los Derechos del Hombre, aprobada por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948, proclama en su artículo 14 que:

1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país.

2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Correlativamente, en el artículo 13 se había dicho:

2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.

Según bien puede observarse, para las Naciones Unidas es asilado “toda persona que, en caso de persecución, sale de un país a otro”, y esta posibilidad es definida por la Declaración como *derecho del ser humano*, aunque, por otra parte, tal derecho no puede ser invocado por quien está subjúdice por delitos comunes o por actos contrarios a los propósitos y principios de la ONU. Quedó así superada una larga etapa en que el asilo se consideraba sólo como “humanitaria tolerancia”.

12. La Asamblea General aprobó el 14 de diciembre de 1950, mediante Resolución 428 (V), y como anexo de la misma, el *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*, donde se establecen “condiciones” para determinar quiénes son “refugiados” bajo su mandato, las mismas que, redefinidas en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, sirvieron para codificar posteriormente dicho anexo. Nos referiremos, por tanto, a estas “condiciones”, luego de examinar los dos instrumentos siguientes.

13. La *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* aprobada en 1951, define a éstos en su artículo 1o. utilizando para ello una doble metodología complementaria: en primer lugar, positiva, señalando ciertos caracteres básicos que deben reunir las personas a considerarse como “refugiados”, y en segundo lugar, negativa, por exclusión, determinando quiénes no podrán ser considerados tales.

Aparte de señalar una fecha divisoria para la mejor aplicación del convenio, la del 1o. de enero de 1951, y de referirse a acuerdos de va-

lidez internacional suscritos antes y que dieron lugar a la Organización Internacional de Refugiados, antecedente del ACNUR en la época de la Sociedad de Naciones -acuerdos que no analizaremos porque a la postre se refundieron en los conceptos que trae la convención de 1951, que además las reemplaza-, dicho artículo 1o., en el número 2) del literal A) proporciona con claridad la noción de refugiado, como:

toda persona . . . que . . . debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia o determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

Los literales B, C, D y E del Art. 1o. de esta convención señalan los casos y condiciones en que personas que se consideraban refugiados con anterioridad a 1951 pueden dejar de serlo, o acogerse a la amplia definición ya mencionada, o que definitivamente no pueden ser consideradas "refugiadas", por circunstancias accesorias y temporarias, que no tienen que ver con el concepto mismo, razón por la que no examinamos dichos literales.

Pero el literal E del Art. 1o. si entraña condiciones que incluyen definitivamente la posibilidad, para una persona, de ser considerada como refugiado. Dice así:

Las disposiciones de esta convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:

- a) que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto a tales delitos;
- b) que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida a él como refugiada;
- c) que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

Los demás artículos de la convención van señalando los beneficios de que gozarán los refugiados en los diversos campos del convivir social, mediante los cuales se asimilan a los propios nacionales, salvo algunas restricciones indispensables; pero hay un beneficio, o mejor diríamos una garantía, que pasa a ser propia del refugiado como tal y a incidir inclusive en su definición, y es la prohibición de expulsión y devolución,

o sea el principio de derecho internacional humanitario conocido como *non-refoulement*:

Ningún Estado contraparte podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligren por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas.

En el Preámbulo de la convención de 1951 insiste en el

carácter social y humanitario del problema de los refugiados” y parecería como que diferenciara el otorgamiento de esta condición de la “concesión del derecho del asilo”, si no fuera porque en su primer considerando se refiere expresamente a la “Declaración Universal de los Derechos del Hombre”.

14. En la codificación del Estatuto de la Oficina del ACNUR se mejoraron las definiciones anteriores al establecer quiénes están sujetos a la competencia de dicho elevado funcionario:

a) Los considerados como refugiados en virtud de acuerdos internacionales anteriores a la vigencia de la acción del ACNUR, (acuerdos taxativamente mencionados);

b) cualquier persona que, por hechos anteriores al 1o. de enero de 1951, tenga las condiciones exigidas por la Convención de 1951. Como estas condiciones ponen énfasis en la motivación subjetiva del perseguido, “fundados temores” de ser objeto de persecución, el Art. 6,A,ii, aclara que estos temores o razones *no deben ser de mera conveniencia personal*;

c) Cualquier persona que se halle fuera del país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad, fuera del país en el cual tenía su residencia habitual, por tener o haber tenido temores fundados de ser víctima de persecuciones por motivos de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas, y no pueda, o debido a ese temor, no quiera acogerse a la protección del gobierno del país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad, no quiera regresar al país donde antes tenía su residencia habitual (artículo 6,B);

d) Se excluye expresamente, por razón fundamental, la persona respecto a la cual existan motivos fundados para creer que ha cometido uno de los delitos comprendidos en las disposiciones de los tratados de extradición o en el Art. VI del Tribunal Militar Internacional aprobado en Londres o en las disposiciones del párrafo 2 del Art. 14 de la “Declaración Universal de los Derechos del Hombre” (artículo 7,d).

15. El “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”, aprobado por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1966 y suscrito por su presidente y el Secretario General el 31 de enero de 1967, extiende la aplicación del convenio de 1951 a cuantos, con anterioridad, pudieren considerarse incurso en la definición ya analizada.

16. El 14 de diciembre de 1967 la Asamblea General aprobó una *Declaración sobre el Asilo Territorial* que, partiendo de anteriores instrumentos sobre la materia, avanza en la formulación conceptual, pues asume, a efectos de ella, “los propósitos proclamados en la Carta de las Naciones Unidas”, que se refiere expresamente a la “Declaración Universal de los Derechos Humanos”, recuerda los instrumentos existentes sobre el asilo y sobre el estatuto de los refugiados y apátridas” reconoce la concesión del asilo como un “acto pacífico y humanitario”, lo cual enuncia en cuatro artículos.

En el primero añade expresamente, como capaces de acogerse al asilo territorial, “las personas que luchan contra el colonialismo”, y ratifica que no puede invocar el derecho de asilo

ninguna persona respecto de la cual existan motivos fundados para considerar que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos.

En el artículo 3o. reitera el principio de *non refoulement*, salvo cuestiones de seguridad o afluencia en masa de personas, pero concediendo una última oportunidad al solicitante del refugio:

1. Ninguna de las personas a las que se refiere el párrafo 1 del artículo 1 será objeto de medidas tales como la negativa de admisión en la frontera, o, si hubiera entrado en el territorio en que busca asilo, la expulsión o la devolución obligatoria a cualquier Estado donde pueda ser objeto de persecución.

2. Podrán hacerse excepciones al principio anterior sólo por razones fundamentales de seguridad nacional o para salvaguardar a la población como en el caso de una afluencia en masa de personas.

3. Si un Estado decide en cualquier caso que está justificada una excepción al principio establecido en el párrafo 1 del presente artículo, considerará la posibilidad de conceder a la persona interesada, en las condiciones que juzgue conveniente, una oportunidad, en forma de asilo provisional o de otro modo, a fin de que pueda ir a otro Estado.

17. Nos queda por conocer la doctrina oficial del ACNUR expresada en varias circulares y boletines, en cuanto aclara algunos aspectos sobre

el ACNUR, ya examinados, se refieren en última instancia a una motivación subjetiva: “el fundado temor” de la persona que se siente perseguida. El Alto Comisionado ha debido establecer una casuística, en lo posible completa, para diferenciar el “temor cierto de persecución” de la mera conveniencia personal del presunto refugiado. Como resultado de ello ha surgido el importante *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado*, de septiembre de 1978.

Sería larga una mención de esos criterios. Señalemos solamente algunos, fundamentales, para la mejor precisión de quiénes son refugiados:

1) Las personas que pueden acreditar que abandonan su país de origen porque sufren persecución o tienen fundados temores de ser perseguidos. La persecución es un perjuicio injustificable para la vida de las personas o para su bienestar físico o mental cuando alcanza un punto en el que se hace insostenible. La huida debe haber sido para éstas la única salida de una situación insoportable.

2) Se considera comúnmente perseguidas a las personas que han sido arrestadas, registradas, maltratadas o apresadas por razones vinculadas con sus actividades u opiniones políticas y que tienen motivos para temer un trato similar en el futuro.

3) Los parientes cercanos de aquellas personas que hayan ocupado posiciones importantes en gobiernos anteriores, en agrupaciones políticas ahora disueltas, y que hayan sido asimismo sometidas al tratamiento antes descrito, podrán ser consideradas como elegibles en casos particulares.

4) La detención con propósitos de identificación e indagación no constituye una persecución. Por consiguiente, las personas que abandonan su país por simple conveniencia personal, o porque les disgusta el régimen imperante en él, o porque han perdido su trabajo y tienen dificultades económicas, no son consideradas en principio como refugiados. Únicamente cuando esas dificultades resultan en una completa y permanente destrucción de la vida de una persona, debido a medidas persecutorias, pueden tomarse en consideración las razones económicas para reconocerla como refugiado bajo el mandato de ACNUR.

5) La persecución debe haberse originado en una acción oficial o gubernamental, o haber sido conscientemente admitida por las autoridades. Dificultades de índole social con vecinos, patrones, u otros miembros de la comunidad del país de origen no son suficientes para justificar por sí mismas el estatuto de refugiado.

6) No puede considerarse como refugiado a las personas que poseen otra nacionalidad que la del país del cual han huído, o que, debido a sus antecedentes, tienen los derechos y las obligaciones de las nacionales del país en que residen.

7) Las personas consideradas como criminales de guerra (de la II Guerra Mundial), o que han cometido un grave delito común fuera del país de refugio, o que se han hecho culpables de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas, no pueden ser consideradas como refugiados bajo el mandato del ACNUR. Esto se aplica, entre otras, a todas aquellas personas que se han

hecho culpables de actos de terrorismo o piratería aérea, implicando violencia y uso ilegal de armas o artefactos de destrucción, o a aquellas personas que forman parte de grupos empeñados en tales actos.

18. Con respecto a este último punto, recordemos los postulados y principios de las Naciones Unidas, según la “Declaración sobre asilo territorial” que los resume:

. . . los propósitos proclamados en la Carta de las Naciones Unidas son el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, el fomento de relaciones de amistad entre todas las naciones y la realización de la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

No pueden por tanto ser refugiados quienes hayan cometido delitos contrarios a estos principios.

19. Tampoco pueden serlo los culpables de crímenes o delitos contra la paz, de guerra o contra la humanidad. Entre los numerosos instrumentos que los especifican, recordemos la enumeración del artículo 6 del mencionado *Estatuto del Tribunal Militar Internacional*:

a) *Crímenes contra la paz*, a saber: planear, preparar, iniciar o hacer una guerra de agresión o una guerra que viole tratados, acuerdos o garantías internacionales, o participar en un plan común o conspiración para la perpetuación de cualquiera de estos actos;

b) *Crímenes de guerra*, a saber: las violaciones de las leyes o usos de la guerra. Estas violaciones comprenden, sin que esta enumeración tenga carácter limitativo, el asesinato, los malos tratos o la deportación, para trabajar en condiciones de esclavitud, o con cualquier otro propósito, de la población civil de territorios ocupados o que en ellos se encuentre, el asesinato o los malos tratos de prisioneros de guerra o de personas que se hallen en el mar, la ejecución de rehenes, el saqueo de la propiedad pública o privada, la destrucción injustificable de ciudades, villas o aldeas, o la devastación no justificada por las necesidades militares;

c) *Crímenes contra la humanidad*, a saber: el asesinato, el exterminio, la esclavización, la deportación y otros actos inhumanos cometidos contra cualquier población civil, antes de la guerra o durante ella, o las persecuciones por motivos políticos, raciales o religiosos realizadas al perpetrar un crimen sujeto a la jurisdicción del Tribunal, o en relación con él, sea o no en violación del derecho interno del país en que hubiere si-

do perpetrado.

Los participantes en la elaboración o ejecución de un plan común o conspiración para cometer cualquiera de los crímenes precedentes, en calidad de jefes, organizadores, instigadores y cómplices, serán responsables de todos los actos realizados por cualquier persona en ejecución de ese plan.

20. Revisados así los principales instrumentos jurídicos internacionales de la ONU, tanto los declarativos, de validez moral, como los convencionales, derecho positivo internacional una vez cumplido el número necesario de ratificaciones -como es el caso de los instrumentos sobre el ACNUR-, deberíamos pasar ahora, al igual que lo hicimos con el sistema interamericano, a formular una definición síntesis de “refugiado”. Este trabajo nos ha sido ahorrado con el proyecto de las NN.UU. sobre convención sobre asilo territorial, de 1977, según cuyo artículo 2o. se podría conceder tal asilo a:

toda persona que, por temor bien fundado

a) de ser perseguida por motivo de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social determinado u opinión política, incluida la lucha contra el colonialismo y el apartheid; o

b) de ser procesada o castigada por actos directamente relacionados con la persecución a que se refiere el apartado a), no pueda o no quiera regresar al país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad, al país en que tuviera previamente su residencia habitual.

No se podrá conceder asilo:

a las personas respecto de las cuales haya motivos fundados para pensar que han cometido

a) un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto a tales delitos; o

b) un delito grave de derecho común según las leyes y reglamentos del Estado contratante que concede el asilo; o

c) actos contrarios a los principios y propósitos de las Naciones Unidas.

El proyecto añade, en el artículo 3o., el principio de “no devolución”:

Nadie que pueda acogerse a la presente Convención y que se encuentre en el territorio de un Estado contratante será objeto, por parte de tal Estado contratante, de medidas tales como la devolución o expulsión, que le obligaría a regre-

sar a un territorio donde su vida o su libertad estén amenazadas. Además, todo Estado contratante hará cuanto esté en su poder para que no se deniegue a nadie la entrada en su frontera si existen fundados temores de que tal denegación hará que esa persona sea perseguida, procesada o castigada por alguno de los motivos expuestos en el artículo 2o.

Dicho lo cual, se establecen ciertas salvedades a este principio, pero siempre con una última oportunidad a favor del asilado para no ser devuelto.

Conclusiones

21. El concepto de “refugiado” o “asilado territorial” como sujeto de protección internacional, conquista definitiva del siglo XX, ha tenido un proceso de evolución aún no terminado, no obstante que cualquiera de esas denominaciones cabe bien para las personas víctimas de las persecuciones descritas que buscan seguridad en otro país.

22. No obstante la similitud conceptual de las expresiones “asilado territorial”, predominante en el sistema interamericano, y “refugiado”, que prevalece en el sistema mundial hay matices por los cuales la definición que en las Naciones Unidas se ha ido elaborando no sólo es más amplia sino también más precisa que la interamericana, por lo que quizás cumple de mejor modo el propósito humanitario con que se ha procurado elaborar esa definición: hacer posible el derecho de asilo territorial.

23. Como bien lo anota el profesor Manuel Díez de Velasco en sus *Instituciones de Derecho Internacional Público* (vol. I, p. 351), “por desgracia y vergüenza para el Mundo, la figura del asilado o refugiado político resulta habitual en nuestros días”. Ello, lejos de desalentar el empeño de las Naciones Unidas para llegar a la suscripción de un nuevo Convenio sobre Asilo Territorial, que complete y haga profesar los conceptos elaborados en el proceso reseñado, debe servir de estímulo para lograr ese nuevo instrumento.

24. En ese nuevo proyecto deberá buscarse la forma de superar un obstáculo al parecer insalvable: la confrontación de la tendencia que podríamos llamar “objetiva” con la “subjetiva”. Aquella va predominando, al parecer, en el sistema interamericano (hechos que determinaron la condición de asilado territorial); ésta, en el sistema universal (a la postre, es el temor del perseguido lo que justifica su condición de tal).

25. Deberá también tenerse en cuenta la importante experiencia afri-

cana, pues en la “Convención de la OUA que rige los aspectos inherentes a los problemas de los refugiados de Africa, suscrita en Addis-Abeba en septiembre de 1969, se incorporó una sustancial adición al concepto que nos ocupa.

En efecto, su artículo I, numeral 2 dice:

El término “refugiado” se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión, una ocupación o una dominación extranjera, o acontecimiento que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad.

Esta valiosa adición prevé los cada vez más frecuentes casos, por desgracia presentes también ya en nuestra América, de desplazamientos en masa de personas por conflictos internos o externos que les afectan en tal forma que no pueden permanecer en sus habituales residencias y les obligan a buscar refugio en otros Estados.

26. No creemos oportuno discutir si cabe una exclusión tan definitiva y radical, como la del concepto de validez mundial predominante para el “refugiado”, de todo delito común, pues podría darse el caso de un perseguido por este motivo al que no llegue a serle aplicable la extradición: ni discutir sobre la *permanente* exclusión de acusados de delitos de guerra, o de delitos contra la paz y la humanidad, pues creemos que la pena de todo delito es susceptible de prescripción. En todo caso, creemos que en la formulación de una nueva conversación universal sobre asilo territorial, las Naciones Unidas, como representantes de la humanidad, deben hacer prevalecer sin desacuerdo de la justicia, el concepto de la especie humana, madre generosa para con toda persona, inclusive la que tuvo la desgracia de salir de los cauces legales, pero aspira a intentar una nueva oportunidad de vivir en paz y seguridad y de recobrar su dignidad.

JORGE SALVADOR LARA