

**INSTRUMENTOS REGIONALES EN MATERIA DE ASILO,  
ASILO TERRITORIAL Y EXTRADICION.  
LA CUESTION DE LOS REFUGIADOS  
ANTE LAS POSIBILIDADES DE UNA  
NUEVA CODIFICACION  
INTERAMERICANA**

*SUMARIO: Introducción. I. Instrumentos regionales en materia de asilo. 1. Concepción general. 2. Asilo diplomático. a. Las reglas de Lima. b. El Congreso de Montevideo. Tratado de 1889. c. Acuerdo Bolivariano de 1911. d. La VI Conferencia Internacional Americana. e. La VII Conferencia Internacional Americana. f. La Décima Conferencia Internacional Americana. II. Asilo y Extradición. III. La problemática del refugiado en el Sistema Interamericano. 1. Antecedentes. 2. Consideraciones generales. 3. Consideración final.*

*Introducción*

Este breve estudio sobre los instrumentos internacionales americanos en materia de asilo tiene por objeto contribuir al examen, cada día más necesario, de la problemática jurídica de los refugiados políticos en América, a fin de encontrar criterios comunes que permitan formular, eventualmente, una nueva codificación regional que vaya concreta y específicamente encaminada a un tratamiento internacional de dicha problemática, ya sea como un derecho convencional autónomo, es decir, interamericano, ya sea como instrumentos complementarios de la estructura actualmente existente a nivel mundial en el marco de la Convención sobre Estatuto de los Refugiados, de 1951 y el Protocolo a la misma, suscrito en 1967.

En primer lugar se hace referencia a los tratados sucritos fuera del ámbito de las Conferencias Internacionales Americanas, en vista de que éstos no alcanzaron vigencia sino entre un número reducido de Estados americanos y luego, a los instrumentos propiamente interamericanos, sucritos desde 1928 en la Sexta Conferencia, hasta 1954, en la Décima Conferencia Internacional Americana celebrada en Caracas, con particular referencia a la Convención sobre Asilo Territorial, sus características y alcances, así como sus relaciones con el problema de la extradición, con respecto a la cual se ha producido recientemente un exitoso

esfuerzo regional codificador, mediante la Convención Interamericana sobre Extradición, firmada en Caracas el 25 de febrero de 1981.

Se intenta también un relevamiento de la problemática atinente al refugiado teniendo presente los antecedentes regionales y sus perspectivas en el derecho positivo interamericano. Debemos ser sinceros, al iniciar el examen de este importantísimo tema, señalando que en América, a partir de 1966, año en que el Comité Jurídico Interamericano finalizó su Informe sobre Refugiados y propuso normas básicas para la elaboración de un proyecto de convención sobre esta materia, se ha descuidado la tarea de una progresiva atención de este asunto que, por su sensibilidad y sus enormes repercusiones en el destino del hombre y la mujer de nuestro Continente, debieron haber sido cuidadosamente enfrentados desde entonces.

Como resultado de estos planteamientos se ofrecen en este estudio preliminar y circunstancial ya que está destinado a los fines de este Coloquio, algunas sugerencias que esperamos sean consideradas como complementarias a las presentadas en el enjundioso Informe preparado por el doctor Héctor Gros Espiell.

### *I. Instrumentos regionales en materia de asilo*

#### *1. Concepción general*

El asilo en sus diversas modalidades se concibe como la derogación *ex rationi loci* de las facultades jurisdiccionales y de *imperium* que un Estado soberano tiene sobre las personas que se hallan en su territorio, sean éstas nacionales o extranjeras, con la sola excepción de aquéllas a las cuales el propio derecho internacional les otorga una situación particular reconocida por las normas diplomáticas consuetudinarias o estipuladas en las convenciones internacionales.

Los comienzos del derecho de asilo se esconden en la lejana antigüedad pues ya los griegos lo concedían como una noción de inviolabilidad o de “refugio inviolable” en donde el perseguido podía encontrar protección para su vida.

Los romanos, tan apegados al derecho escrito, no aceptaron el derecho de asilo que, por razones explicables, sí tuvo amplio progresivo desarrollo en la Edad Media. Las Leyes de Partidas definieron el asilo como un privilegio para iglesias y cementerios hasta que por la paulatina decadencia del poder eclesiástico derivada de la Reforma, este derecho fue perdiendo la reverencia que se le guardara en el medioevo.

Sin embargo, de aquel ocasional debilitamiento este derecho, principalmente en su acepción territorial, volvió a resurgir en Europa con el advenimiento de la Revolución Francesa. Así la Constitución francesa de 1791 establecía que “se concede Derecho de Asilo a los extranjeros desterrados de su patria por causa de libertad” y en un decreto de *La Convención* se consagraba que “La Convención Nacional declara en nombre de la Revolución francesa, que concederá fraternidad y socorro a todos los pueblos que quieran recobrar su libertad y encarga al Poder Ejecutivo que dé a los generales las órdenes necesarias para llevar socorros a esos pueblos y defender a sus ciudadanos cuando hayan sido vejados, o puedan serlo, por su amor a la libertad”.<sup>1</sup>

Estas manifestaciones románticas de una época de fervor por los derechos del hombre y del ciudadano no fueron, dentro del contexto europeo, seguidas de un progresivo desarrollo del derecho de asilo.

Napoleón, en 1805, dictó sucesivos decretos de abolición que afectaron buena parte de la Europa imperial y en Prusia fue también suprimido en 1794 por virtud del código promulgado por la Emperatriz María Teresa. Igualmente en España fue eliminado poco a poco este derecho hasta el punto de que tan sólo vuelve a estipularse en 1765 en un tratado entre este país y Francia pero sólo en su aplicación religiosa y como una consecuencia de la política concordataria del Vaticano que había promovido este tipo de cláusulas como parte de los privilegios e inmunidades acordadas a la Iglesia Católica en Europa y Ultramar.

Esta rápida panorámica sobre el desarrollo de tan preciado derecho nos permite acercarnos al espíritu que deslinda su contenido que, en su esencia, ha sido y continuará siendo el mismo: brindar protección contra la persecución derivada de actos o situaciones no contempladas en el ámbito de lo que siempre se concibió y entendió jurídicamente como delito común. El asilo tiene la finalidad de proteger al perseguido por razones religiosas, políticas, raciales, sociales o de cualquier otra índole. Este marco general nos sitúa, pues, en las distintas modalidades del problema que, en la medida del progreso jurídico de los pueblos, se especializa y divide en asilo diplomático, asilo político y asilo territorial, a los cuales respectivamente nos referiremos a medida que vayamos examinando los instrumentos interamericanos pertinentes.

Para concluir esta panorámica repetiremos lo que tantos juristas ilustres de América Latina han dicho en diversas oportunidades con respecto al derecho de asilo, en el sentido de que el mismo es una de las pri-

<sup>1</sup>Guetsevitch, Mirkine, *Derecho constitucional universal*, Madrid, 1936.

meras y más legítimas conquistas del derecho internacional americano de la que podemos sentirnos, en verdad, orgullosos pues en nuestro Continente la formulación y aplicación de este instituto ha sido -con raras y penosas excepciones- constantemente respetada desde el nacimiento de nuestros Estados independientes en la primera parte del siglo XIX. Las condiciones geográficas de América, los movimientos políticos tan frecuentes en nuestros países y las cambiantes circunstancias de nuestras instituciones y nuestros gobiernos, en el siglo pasado, en los comienzos del presente y aún hoy al borde de otra centuria, han obligado a los juristas y políticos de nuestro Continente a establecer en forma sólida amparos contra las persecuciones y mecanismos para asegurar que estos amparos no queden sujetos al arbitrio de criterios pasajeros. El derecho de asilo, aunque discutido, no ha dejado de ser respetado en América: la experiencia demuestra que sin perjuicio de los tiempos más convulsionados y difíciles en la vida de los pueblos del centro y sur de América, el asilo ha sido concedido aún por países que, como los Estados Unidos de América (quien sistemáticamente se ha negado a suscribir compromisos internacionales en este campo) se han visto enfrentados a la realidad de proteger vidas humanas en busca de refugio.

## 2. *Asilo diplomático*

El Asilo Diplomático en el Sistema Interamericano tiene hoy un concepto claramente definido a través de los distintos tratados y convenciones que lo consagran.

Debemos admitir, compartiendo el juicio del ilustre internacionalista Carlos Calvo<sup>2</sup> que “El asilo territorial, el refugio, es en muchos casos una verdadera imposibilidad geográfica en esta parte del globo, y la garantía de una seguridad sólo puede encontrarse al amparo de un pabellón extranjero enarbolado en la sede de una representación diplomática”.

Sin embargo, la concepción del asilo en general y del diplomático en particular sobre el principio de la extraterritorialidad no ha bastado para sustentar la concepción moderna de este instituto. Por una parte la crisis de la extraterritorialidad y por otra el predominio de la noción de la soberanía de los Estados para hacer valer sus prerrogativas, han puesto en aprietos serios el instituto del asilo moviendo la corriente jurídica hacia otros horizontes que, en concreto y último término, se arraigan en el nuevo derecho internacional que ha dado franco paso a la tesis de

<sup>2</sup>*Le droit international theorique et pratique*, t. III, núm. 1521.

que el individuo es sujeto del mismo y, en este alcance, el asilo como derecho se afirma en el postulado -cada vez más sólido- de que la intangible soberanía de los Estados tiende lenta e inexorablemente hacia su limitación y de que el ser humano como sujeto de este derecho internacional se ha transformado en el centro de su problemática; de forma que la responsabilidad del Estado, como servidor de los seres humanos que viven en su territorio, debe conjugarse con la de los demás entes estatales en la protección diplomática en casos de abusos contra los derechos y libertades del ser humano. En este contenido, de amplias perspectivas, el asilo se afirma como un derecho humano que debe ser respetado por los Estados.

Veamos brevemente la reglamentación latinoamericana en materia de asilo diplomático:

a. *Las reglas de Lima.* Como consecuencia de sangrientos incidentes ocurridos en el Perú que condujeron a varios políticos de ese país a asilarse en la Embajada de Francia se formuló la necesidad de suscribir una convención para reglamentar “el ejercicio de este derecho consuetudinario”.

En virtud de lo anterior se reunió en Lima, en 1867, una Conferencia de Diplomáticos en la cual se propuso la *eliminación* de este derecho. Como resultado de la mencionada Conferencia se acordaron, no obstante, las siguientes reglas sobre asilo que, como podrá observarse, estaban en la práctica encaminadas a una limitación discrecional del derecho en cuestión: 1) independientemente de los límites de derecho de asilo emanados de las instrucciones de los gobiernos acreditados o estipulados en los tratados, existían *otros límites que* la prudencia debía aconsejar al agente diplomático y 2) el cuerpo diplomático adoptaba y consideraba muy prudentes las instrucciones dadas al ministro del Brasil por su gobierno y de las que se desprendía que *el asilo debía concederse con la mayor reserva y limitarse al tiempo necesario para que el refugiado pudiera ponerse en sitio seguro de otra manera*, debiendo el agente diplomático hacer cuanto fuere posible para obtener este resultado.

Como consecuencia de la aplicación de estas reglas, cabe recordar que el gobierno del Perú, en 1867, declaró que el Perú no reconocería en adelante el asilo diplomático, sino dentro de los límites que le asignaba el derecho de gentes que a efectos estimaba suficiente “para resolver las cuestiones que en casos excepcionales puedan ocurrir en materia de asilo” y que el Perú renunciaba al privilegio del asilo diplomático ya que negaba este privilegio a las misiones acreditadas ante ese país.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Véase Moore, *Digest of International Law*, vol. II, pp. 839 y ss.

b. *El Congreso de Montevideo. Tratado de 1889.* El artículo 17 del Tratado de Derecho Penal Internacional, suscrito en Montevideo, en 1889,<sup>4</sup> dispone el no otorgamiento de asilo diplomático al “reo de delitos comunes” imponiendo al jefe de la Misión diplomática donde el reo se asilare la obligación de entregarlo a las autoridades locales. La propia disposición establece que el asilo “será respetado con relación a los perseguidos por delitos políticos”, pero el Jefe de la Legación está obligado a poner el hecho en inmediato conocimiento del gobierno del Estado ante el cual está acreditado “quien podrá exigir que el perseguido sea puesto fuera del territorio nacional dentro del más breve plazo posible”. Asimismo, el jefe de la Legación, podrá “exigir las garantías necesarias para que el refugiado salga del territorio nacional, respetándose la inviolabilidad de su persona”. Este privilegio quedaba también extendido a los “asilados en buques de guerra surtos en aguas territoriales”.

Como podrá observarse en esta disposición quedan consagradas las características básicas del derecho de asilo diplomático, más tarde confirmadas en otros instrumentos americanos, a saber:

1. Negación del asilo a los delincuentes comunes, si bien no se determinan en el propio tratado, concretamente, los actos a los cuales se aplica esta calificación, aunque podría deducirse que serán aquéllos a los que se refiere el artículo 21 del propio tratado y los enumerados en el artículo 22 como serían el duelo, el adulterio, las injurias y columnias, los delitos contra los cultos y los delitos conexos con éstos.

2. Reconocimiento del derecho de asilo a los delincuentes políticos;

3. Delimitación de los respectivos derechos de los dos Estados y forma de ejercerlos;

4. Inviolabilidad de la persona del asilado y la obligación de respetarla hasta su salida del territorio nacional;

5. La extensión de asilo a los buques de guerra surtos en aguas territoriales extranjeros.

c. *Acuerdo Bolivariano de 1911.* Suscrito el 18 de julio de dicho año, por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela está fundamentalmente dirigido a regular la extradición tanto sustantiva como procesal entre los Estados signatarios de criminales acusados de los delitos señalados en el artículo 2 de este instrumento.

No obstante este propósito básico el Acuerdo se ocupó también de la problemática del asilo diplomático, si bien en forma amplia y general.

<sup>4</sup>Revisado en 1940 en el Segundo Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado.

El artículo 18 dispone que “Fuera de las estipulaciones del presente Acuerdo, los Estados signatarios reconocen la institución del asilo, conforme a los principios del Derecho Internacional”.

Se advierte del contexto anterior que para los Estados signatarios la cuestión del asilo no requería de mayor elaboración al darse por entendido su significado y alcances. Además, resulta conveniente resaltar el contenido del artículo 4 en el cual se excluye la extradición por delito político o conexo con éste dándole al Estado requerido la facultad de calificar el hecho en forma *unilateral*. Esta circunstancia, unida a la definición del asilo como “institución”, de índole eminentemente consuetudinaria, cuya ubicación correspondería a lo indicado en el artículo 38, acápite b) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, es decir, como “práctica generalmente aceptada como derecho”, le da al Acuerdo de 1911 una notable importancia en el desarrollo de este derecho en el Sistema Interamericano. Esta tesis, no olvidemos, la sostuvo Colombia en el asunto del derecho de asilo ante la Corte Internacional de Justicia, alegándose por Colombia, una estrecha relación entre el contenido y alcances del artículo 18 del Acuerdo con lo previsto en el mencionado artículo 4, que venimos refiriendo. Según Colombia “El silencio de los autores del Acuerdo Bolivariano en cuanto a la citada norma no podía interpretarse en el sentido de que debería aplicarse al asilo un sistema diferente del de la calificación unilateral”.<sup>5</sup>

Este criterio fue controvertido por el Perú, sobre la base de que “. . . el asilo en una legación, desde el momento que se rechaza la ficción en desuso de la extraterritorialidad, no tiene otro fundamento que la humanidad o la equidad y constituye una *excepción flagrante* a ese mismo principio de la soberanía territorial, del que el régimen de la extradición, por el contrario, constituye un reconocimiento”. Por tanto, agregaba, el Perú, “No hay pues ninguna conclusión que sacar del hecho de que la extradición dé lugar en principio a una calificación del delito por parte del Estado de refugio”.

La amplia disparidad de opiniones en la aplicación del Acuerdo en un

<sup>5</sup>Corte Internacional de Justicia, documentos, derecho de asilo, vol. I, p. 27.

asunto de tanta trascendencia fue, sin embargo, muy útil para que la propia Corte estableciera la diferencia entre el *asilo diplomático* y el *asilo territorial*. Dice así la Corte.<sup>6</sup>

En el caso de la extradición, el refugiado se encuentra en el territorio del Estado asilante. Una decisión relativa a la extradición implica solamente el ejercicio normal de la soberanía territorial. El refugiado se encuentra fuera del territorio del Estado en que se ha cometido el delito y la decisión de concederle asilo en modo alguno deroga la soberanía.

En el caso del asilo diplomático, el refugiado se encuentra en el territorio del Estado en que se ha cometido el delito. La decisión de conceder el asilo diplomático entraña una derogación de la soberanía de ese Estado. Tal decisión sustrae al delincuente de la justicia de este Estado y constituye una intervención en una esfera que es de la competencia exclusiva del Estado territorial. No se podría aceptar tal derogación de la soberanía territorial, a menos que en cada caso concreto se estableciera el fundamento jurídico.

d. *La VI Conferencia Internacional Americana*. En esta Conferencia se suscribió la Convención sobre Asilo, el 20 de febrero de 1928. La Convención de La Habana fue para entonces el único instrumento de alcance interamericano.

La Convención se refiere en su artículo 1o. al régimen denegatorio del asilo diplomático a los delincuentes comunes mientras el artículo 2 se concreta al régimen del asilo de los delincuentes políticos, de acuerdo a las condiciones contenidas en los acápites *primero al sexto* que, a nuestro juicio, fueron bastante limitativos de este derecho.

La Convención de La Habana no consagró a texto expreso la calificación unilateral de la naturaleza de los hechos que motivan el asilo por parte del Estado asilante, siguiendo en este punto la trayectoria del Acuerdo Bolivariano. Sin embargo, a la luz del artículo 3 de la misma, que permite la vigencia de los “compromisos adquiridos anteriormente por las Partes Contratantes”, cabría suponer que quedaba abierta la puerta a interpretación, como la presentada por Colombia en el asunto del asilo ante la Corte Internacional de Justicia. Sea como fuere es relevante consignar esta circunstancia, que en forma tan grave afecta la práctica del derecho de asilo.

En base a esa y otras omisiones de no poca importancia se acusó a la Convención de La Habana de ser imprecisa, si bien podría decirse en defensa de aquel instrumento que su redacción respondió a que los legisladores de la época contemplaban el asilo como una institución reconocida

<sup>6</sup>Corte Internacional de Justicia, *Recueil*, citado, pp. 274-275.

por todos los Estados americanos con relación a la cual no esperaban que existieran diferencias fundamentales sobre su aplicación.<sup>7</sup>

e. *La VII Conferencia Internacional Americana.* En esta Conferencia se suscribió la Convención sobre Asilo Político en base al proyecto elaborado por el Instituto Americano de Derecho Internacional por mandato del Consejo Directivo de la Unión Panamericana, en 1933.

La Convención de Montevideo tiene, en síntesis, el innegable mérito de haber resuelto las imprecisiones lamentables de 1928.

En primer término el artículo 2 resolvió el problema de la *calificación unilateral*, disponiendo que “La calificación de la delincuencia política corresponde al Estado que presta el asilo”. No será posible, en el futuro, al tenor de ese artículo, entrar en controversia sobre una cuestión tan esencial para la supervivencia del propio derecho de asilo, pues como concuerdan todos los autores en señalar si se permitiera hacer esta calificación al Estado territorial no sería factible fundar o reconocer un derecho de asilo.

Es evidente que esta disposición no hizo otra cosa que pasar a norma escrita lo que era norma consuetudinaria reconocida por los Estados americanos, pero aún así su redacción inequívoca y simple ha servido para evitar interminables polémicas de cancillerías sobre este espinoso punto del asilo diplomático o político.

En segundo lugar, la Convención de Montevideo sustituyó el artículo 1o. de la Convención de La Habana, posiblemente con idea de eliminar toda posible duda sobre los delincuentes comunes a los cuales no procedía conceder asilo, sustituyendo el texto un tanto ambiguo de 1928. Podemos, a simple vista, apreciar las diferencias entre los textos de ambos instrumentos: el texto de 1933 elimina la palabra “acusados” para usar una de mayor precisión jurídica, como “procesados” y añadiendo al término “condenados” los términos “por tribunales ordinarios”, es decir, por los órganos de la administración de justicia previamente establecidos conforme a las leyes en el Estado territorial, eliminando la posible acción de tribunales de excepción o *ad hoc* tan frecuente en nuestros países en casos de revoluciones o alteraciones del orden, *estados de*

<sup>7</sup>La controversia entre Colombia y Perú en el asunto del asilo no confirmó este criterio. Colombia sostuvo que el alcance del artículo 1 permitía (*a contrario sensu*) una amplia facultad del Estado asilante para conceder asilo. El Perú señaló que la intención de los legisladores de La Habana fue la de acabar con los *abusos* y que la aplicación de la Convención debería ser estricta, conforme a las limitaciones previstas en el artículo 2 de la Convención.

sitio, etcétera, creados después de los hechos de cuya calificación se trata.

El artículo 3 de Montevideo es, asimismo, sabia disposición al romper con el principio de la *reciprocidad* en la concesión o denegación del asilo. El asilo concebido como derecho mal puede o podría estar sujeto a reciprocidad, lo cual equivale a decir que está por encima de este principio determinado a la vez la naturaleza *supra política* de este derecho consuetudinario y convencional.

Corresponde, con respecto al artículo 3 hacer además una aclaración: ¿podría interpretarse conforme a su texto que los miembros en servicio activo de las fuerzas armadas también están cubiertos por el derecho de asilo? Al respecto recuérdase el caso de los militares venezolanos asilados en las misiones de Cuba y México en Caracas, en 1958. En esa ocasión el presidente de Venezuela, Larrazábal, admitió la aplicación del asilo a dichos militares. En contra de esta posición está la de Colombia en la consulta formulada al Comité Jurídico Interamericano, sosteniendo que el derecho de asilo no comprende a los militares en servicio activo ni a los desertores.<sup>8</sup> Para otros autores esta distinción no corresponde ya que un militar que abandona el servicio para buscar asilo será un desertor dentro de los términos de la Convención de Montevideo.

El Comité Jurídico, por mayoría, respondió a la consulta de Colombia en el sentido de que, conforme a la convención de Caracas, a la que nos referiremos seguidamente, de 1954, es lícito a los Estados otorgar el asilo a desertores si, de acuerdo con la calificación del Estado asilante, los hechos que dieron lugar al asilo revistieren carácter político cualquiera que fuere el caso controvertido. De forma que como señaló el CJI el “sentido de las disposiciones de Caracas es el de que si los hechos que motivan la solicitud de asilo revisten claramente carácter político, procede el asilo para el desertor, como aplicación del principio general de la institución del asilo sobre protección a los perseguidos políticos”.<sup>9</sup>

En el temperamento de la opinión emitida por el Comité podría considerarse, compartiendo la tesis del distinguido internacionalista uru-

<sup>8</sup> Véase Dictámen del CJI de 19 de septiembre de 1958, en el sentido de que ni la Convención de La Habana ni la de Montevideo “no excluyen, de modo general, del asilo, a los militares en servicio activo”. Recomendaciones e Informes. Véase también Caicedo Castilla, José J.: *El Panamericanismo*, 1961, p. 328. También véase el memorándum de la Cancillería colombiana, 1959, a la IV Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos (Santiago de Chile).

<sup>9</sup> *Idem*.

guayo Manuel A. Vieira<sup>10</sup> que “ . . . la tesis colombiana era profundamente equivocada y tendía a subvertir los principios que hemos aceptado sobre la concesión del asilo. En primer término cabe recordar que la convención sobre extradición de Montevideo de 1933 excluye la extradición por motivos puramente militares, convención suscrita y ratificada por Colombia y El Salvador, países entre los cuales se planteó con caracteres de tensión este problema. Pero si se prescinde de este argumento de carácter práctico entre ambos estados y del de la condición de no extraditable para conceder el asilo hay que tener en cuenta la ardorosa defensa de la institución por Colombia en el proceso de Haya de la Torre y del derecho de calificación por parte del estado asilante. Esta calificación debe ser respetada por el estado territorial. Los actos que se imputan a los militares; subvertir el engranaje constitucional de su país son de naturaleza evidente e indiscutiblemente política y como tales amparados por el asilo”.

f. *La Décima Conferencia Internacional Americana*. Durante la Décima Conferencia (1954, Caracas), fueron suscritas dos convenciones: una sobre asilo diplomático, y la otra, sobre asilo territorial.

Por lo que respecta a la *Convención sobre Asilo Diplomático* podríamos expresar, en primer término, que sus antecedentes y contenido responden a la inquietud interamericana surgida como resultado del litigio colombo-peruano sobre Haya de la Torre que, indudablemente, mostró las deficiencias y problemas de la Convención de La Habana.

Asimismo otros hechos interamericanos de aquella época hicieron favorable la atmósfera para una nueva formulación del asilo diplomático, como fueron los casos del expresidente de Venezuela, Rómulo Betancourt, en 1949, y el pedido del gobierno de Haití, en 1950, de la convocatoria del Organo de Consulta de acuerdo al Tratado de Río (1947) sobre las actuaciones de asilados haitianos en la República Dominicana.<sup>11</sup>

La Convención sobre Asilo Diplomático fue aprobada sobre el proyecto preparado por el antiguo Consejo Interamericano de Jurisconsultos que por su parte tuvo en cuenta el anteproyecto del Comité Jurídico Interamericano.<sup>12</sup> Esta Convención así como la de Asilo Territorial tiene su origen en un mandato del Consejo de la OEA el cual, actuando provisionalmente como Organo de Consulta, en 1950, en virtud del ca-

<sup>10</sup> *Derecho de asilo diplomático*, 1961, p. 277.

<sup>11</sup> Véase, *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, Aplicaciones*, vol. 1, pp. 71 y ss.

<sup>12</sup> Recomendaciones e Informes del CJI (1949-1953), pp. 347 y ss.

so haitiano a que nos referimos atrás, dispuso que el Comité estudiara el tema de exilados, asilados y refugiados políticos.

Con relación a la Convención de La Habana, la Convención de Caracas constituyó formalmente un avance en la materia. Seguidamente, se destacan las innovaciones más importantes:

1. Establece que el asilo diplomático es un derecho del Estado y, por ende, el Estado asilante no está obligado a concederlo ni a explicar porque lo niega o lo concede.

2. Desarrolla el concepto sobre la “urgencia” consignada en la Convención de La Habana en el sentido de conceder al Estado asilante la facultad de apreciar si se trata o no de un caso de urgencia, conforme a lo previsto en el artículo 6o.

3. Las disposiciones pertinentes a la tramitación del asilo: obligación de dar el salvoconducto y otorgamiento de las garantías para la vida, libertad y seguridad del asilado, también forman un cuerpo jurídico que implica innovación sobre anteriores instrumentos en cuanto que el Estado territorial “deberá otorgar el salvoconducto” (Art. 11) y las garantías a que hace referencia el artículo 5 de la Convención.

4. Extiende la protección de asilo a los locales habilitados por los representantes diplomáticos para refugio de los asilados, cuando el número de éstos exceda de la capacidad de los edificios donde radica la sede diplomática, disposición que ha probado en varias oportunidades recientes ser de la máxima importancia.

5. Dispone en favor del Estado asilante toda controversia con respecto a la naturaleza jurídica del delito, aun en el caso en que pudieren concurrir delitos comunes de carácter conexo sin llegar a establecer diferencia entre conexión material o jurídica, lo cual contribuye notablemente a evitar controversias sobre un punto tan difícil.

6. Determina las consecuencias en cuanto al asilo de una ruptura de relaciones diplomáticas entre el Estado asilante y el Estado territorial; y

7. Contempla las relaciones y conexiones existentes entre la extradición y el asilo.

Se ha criticado que la Convención de Caracas repite innecesariamente el principio de la *calificación unilateral* por el Estado asilante de los hechos que motivan el asilo. A nuestro modo de ver dicha crítica es infundada por las razones que Caicedo Castilla<sup>13</sup> anota en forma tan precisa. Expresa este autor que “Como la Convención de La Habana no contiene una disposición expresa en el particular, que sí existe en la de Monte-

<sup>13</sup> *Ob. cit.*, pp. 319-20.

video, era indispensable al elaborar un instrumento jurídico destinado a regir en todo el continente, incluir el principio de Montevideo”. Y agrega: “Si no se hubiera procedido así los países no ratificantes de la Convención de Montevideo tendrían derecho cabalmente a sostener que no los obligaba el principio en cuestión, y para ello se apoyarían en la sentencia de la Corte Internacional de La Haya”.

En 1959 y con el objeto de perfeccionar las disposiciones de Caracas, Montevideo y La Habana, el Consejo Interamericano de Jurisconsultos aprobó en su Cuarta Reunión (Santiago, Chile) un “Proyecto de Protocolo Adicional a la Convención sobre Asilo Diplomático”.

Cabe observar como cuestión fundamental en este protocolo propuesto que el mismo no reconoce el carácter de delito político al genocidio y, en general, a los delitos de lesa humanidad ni en tiempo de guerra ni en paz, excluyéndolos del beneficio del asilo. Esta tendencia del protocolo es, como puede apreciarse, la seguida por el derecho internacional moderno en materia no solo de asilo sino de extradición y otros campos del derecho como lo son la prevención y represión del terrorismo y la protección de la aviación civil y, recientemente sobre la *toma de rehenes*, excluyendo del asilo este determinado grupo de delitos tipificados en el derecho internacional como *delicta iures gentium*.

En segundo plano se anota que el proyecto de protocolo ofrece una definición más completa si bien más liberal de los llamados “casos de urgencia”. Finalmente, el proyecto haría más efectiva la obligación del Estado territorial de expedir el salvoconducto ya que se fija un término de 30 días para ello. Sin embargo, es de lamentar que hasta la fecha la OEA no ha tomado conocimiento de este proyecto que ofrecería posibilidades codificadoras para depurar aún más el derecho del asilo en el plano diplomático.

En cuanto a la *Convención sobre Asilo Territorial* será preciso a los efectos de este breve examen de la problemática sobre el asilo llevar a cabo un estudio panorámico de otros instrumentos pertinentes a la materia como son el Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos, suscritos en el Segundo Congreso de Montevideo, en 1939; en segundo lugar, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá, 1948) y, en último término, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en Costa Rica en 1969.

Como indicamos atrás el presente siglo se ha caracterizado por la evolución del derecho internacional hacia una orientación humanista, entendiéndose por ella la centralización del ser humano en la formulación de la doctrina y de la codificación. Esta tendencia se afirmó en el Pacto

de la Sociedad de las Naciones (artículo 23), en la Carta de las Naciones Unidas y en las Declaraciones Americanas y Universal de los Derechos Humanos (1948), que proclaman el respeto de los derechos humanos sin distinción de raza, credo o sexo; en los Pactos de las Naciones Unidas y, en el plano regional, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, inspirada en buena parte en la suscrita en Roma, en 1950 por los países del Consejo de Europa.

El artículo XXVII de la Declaración Americana dispone que “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”.<sup>14</sup>

Al tenor de este texto, el derecho de asilo está contemplado como un derecho humano y al mismo tiempo, como una institución humanitaria cuya finalidad, como señalamos atrás, en la concepción general del derecho de asilo, es la de proteger a los perseguidos por razones políticas. De forma que en América el asilo tiene dos manifestaciones: como derecho humano y como derecho del Estado. Dentro de este derecho del Estado el asilo se pronuncia en dos cauces, a saber: el asilo diplomático y el asilo territorial.

Por lo que respecta al derecho interno existen disposiciones específicas en las Constituciones de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras y Venezuela que reconocen el derecho de asilo territorial declarando que no es procedente la extradición en tales casos. Tampoco autorizan la extradición de perseguidos políticos los ordenamientos jurídicos de Brasil, México y Panamá. Estados Unidos, si bien no es parte en las Convenciones sobre asilo y no reconoce este derecho como un derecho del Estado, ampara a los perseguidos políticos y ha expedido leyes que como el “Refugee Relief Act” de 1953 vendría a ser un reconocimiento tácito del asilo territorial, al menos en sus efectos.

En nuestro Continente, el asilo territorial fue consagrado, por primera vez, en forma autónoma, en el Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos, suscrito en el Segundo Congreso Sudamericano de Derecho Internacional de Montevideo, que revisó el Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo, de 1889. En dicho Tratado (capítulo II) se establece el régimen de refugio en territorio extranjero disponiéndose en el artículo 11 que “El refugio concedido en el territorio de las Altas

<sup>14</sup> Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, abril de 1948.

Partes Contratantes . . . es inviolable para los perseguidos” . . . y, luego en párrafo 2o. del propio artículo, que “La calificación de las causas que motivan el refugio corresponde al Estado que lo concede”.

En general cabe afirmar que el asilo territorial está consagrado, además, en todas las convenciones y tratados sobre extradición a fin de establecer la excepción correspondiente en favor del perseguido político.

Como en el caso de los antecedentes de la Convención sobre Asilo Diplomático, la Convención sobre Asilo Territorial tuvo su origen en el mandato del antiguo Consejo de la OEA, tal como se indicó anteriormente.

La Convención de Caracas recogió los elementos consuetudinarios y algunos positivos existentes en América sobre la materia, en especial las disposiciones del Tratado de 1939, pero a diferencia de los otros instrumentos convencionales, que también disponen sobre el asilo, la Convención de 1954 tiene la finalidad principal de definir los derechos y obligaciones de las personas a las cuales se aplica, así como a reafirmar el principio ya estipulado en el artículo XXVII de la Declaración Americana, citada atrás, de que el asilo territorial se otorga para todos aquellos perseguidos políticos sea cual fuere la forma como ingresan al territorio del Estado asilante teniendo éste el derecho en “ejercicio de su soberanía, a admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente, sin que por el ejercicio de este derecho ningún otro Estado pueda hacer reclamo alguno” (artículo 1).

Cabe también destacar las disposiciones previstas en los artículos 7 y 8 que otorgan a los asilados un régimen de plena libertad de expresión tan sólo limitada en cuanto no constituyan propaganda sistemática contra el gobierno del Estado reclamante (artículo 7) y de reunión, a menos que tales reuniones tengan por objeto “promover el empleo de la fuerza o la violencia contra el gobierno del Estado solicitante”, (artículo 8). Igualmente cabe destacar lo previsto en el artículo 4 sobre el régimen de extradición aplicable al asilado territorial el cual, en líneas generales, coincidió con el régimen de los convenios extradicionales vigentes en el ámbito interamericano, en particular la Convención sobre Extradición de 1933.

Por lo que hace al problema de si el derecho de asilo territorial es un derecho humano o es un derecho del Estado, cabría interpretar que la Convención de Caracas lo estipula como derecho del Estado lo cual, en nuestra opinión, sirve para afirmar aún más el fin del tratado evitando reclamaciones de otros Estados por el otorgamiento de este asilo a una o varias personas en el territorio del Estado asilante. Sin embargo debe

tenerse bien presente que en esta Convención no existe una disposición como la del artículo 2 de la Convención sobre Asilo Diplomático referente a que el Estado asilante “tiene derecho de conceder asilo; pero no está obligado a otorgarlo ni a declarar porque lo niega”. En este contexto parecería idóneo deducir que, en cierto sentido y a la luz de la Convención sobre Asilo Territorial, existiría un derecho de la persona humana a obtener este asilo dentro de las pautas y normas que el propio instrumento establece.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos o “Pacto de San José de Costa Rica” (1969), en su artículo 22, párrafo 7, contempla el asilo territorial como un *derecho humano* al igual que el mencionado artículo XXVII de la Declaración Americana. Estas dos consagraciones, claras y precisas, permitirían inferir dos cuestiones: a) el asilo territorial es un derecho humano protegido por el Estado asilante desde el momento que se materializa el asilo y b) el asilo territorial es un derecho humano internacional protegido en el Sistema Interamericano mediante los medios previstos en la Convención de Costa Rica, vale decir, la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, siendo válidas y admisibles las denuncias que por violación de este derecho se eleven ante estos órganos por los individuos o grupos afectados. Evidentemente al tenor de las Convenciones de Caracas y de San José, los Estados Americanos Partes en ambos instrumentos tienen frente al derecho de asilo territorial una doble obligación jurídica que origina el compromiso de *no denegarlo* en las circunstancias contempladas en ambos instrumentos, por las consecuencias que una denegación podría tener como presunta violación de un derecho humano internacionalmente exigible.

En 1959 el Consejo Interamericano de Jurisconsultos (IV Reunión, Santiago, Chile) preparó un proyecto de Protocolo Adicional a la Convención sobre Asilo Territorial de 1954.

El propósito de ese proyecto era fundamentalmente el de *limitar* el ámbito de la excepción de no extradición para los delincuentes políticos, es decir, no considerar como delito político el genocidio extendiendo, además la propia limitación a otros delitos de lesa humanidad cometidos en tiempo de guerra o de paz.

La jurisprudencia interamericana relacionada con el respeto al derecho de asilo territorial ha tenido, como en el caso del asilo diplomático en el litigio Haya de la Torre, manifestaciones destacadas.

Cabe recordar como “caso piloto” el ocurrido en 1966 con respecto a ciudadanos haitianos devueltos desde la República Dominicana a su país de origen, Haití, por las autoridades dominicanas. Los hechos ocu-

rrieron así: el 20 de mayo de 1966, organizaciones haitianas en el exilio denunciaron ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que “algunos de los ciudadanos haitianos que habían sido devueltos a su país por las autoridades de la República Dominicana, durante los meses de marzo, abril y mayo de 1966, habían sido ejecutados en la localidad fronteriza haitiana de Tilorí. En la denuncia se sindicaba concretamente como autores de los hechos a las milicias llamadas “tontons macoutes”.<sup>15</sup>

Estos hechos fueron publicados por órganos de prensa de la República Dominicana y en los Estados Unidos.<sup>16</sup>

La CIDH llevó a cabo una investigación *in loco* de estos hechos habiéndose determinado que, en efecto, autoridades dominicanas habían entregado a las haitianas 103 personas (hombres, mujeres y niños) entre marzo y mayo de 1966.

Además, la Comisión solicitó informaciones del gobierno haitiano sobre los hechos denunciados ante la imposibilidad de trasladarse al territorio de ese país, en vista de la falta de anuencia del gobierno haitiano para que la CIDH pudiera completar su investigación en suelo de Haití. El gobierno de Haití no suministró los datos reiteradamente recabados por la Comisión, la cual en septiembre de 1966 recibió nuevas denuncias sobre los sufrimientos y torturas a que estaban siendo sometidos ciudadanos haitianos que habían sido devueltos desde la República Dominicana, en un total de 318 personas (hombres, mujeres y niños).

Después de un nuevo cruce de notas entre la Comisión y el Gobierno haitiano la CIDH acordó elevar el asunto a la Conferencia Interamericana o a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores.<sup>17</sup>

Cabe observar como cuestión relevante a este caso que Haití denunció la Convención sobre Asilo Territorial el 10. de agosto de 1967 con efectos al 2 de agosto de 1968, mientras se hallaba pendiente de decisión el caso a que nos hemos referido.

<sup>15</sup>Véase el doc. de la CIDH titulado “Solicitudes de información transmitidas al Gobierno de Haití sobre el caso de los Ciudadanos haitianos devueltos a su país desde la República Dominicana y el caso de la Familia Beauvoir-Flores” (OEA/Ser. 1/V/II.16, Doc. 2, Rev. de 16 de febrero de 1967; Comunicación 7-XIV, en los archivos de la Comisión.

<sup>16</sup>Miami Herald, “El Caribe”, *The New York Times*, ed. del 15, 17 y 21 de mayo, respectivamente.

<sup>17</sup>Idem, nota 13, supra, p. 6.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Informe titulado “Haití y el Derecho de Asilo”,<sup>18</sup> aprobado en abril de 1968 dejó expresa constancia del alcance que el gobierno de Haití había dado a la denuncia de la Convención sobre Asilo Territorial, junto con las restantes convenciones sobre asilo denunciadas también por ese gobierno en 1967. Se transcribe la parte pertinente del informe de la CIDH:

Si bien cualquiera de los Estados Partes, en el ejercicio propio de sus derechos, puede denunciar las mencionadas convenciones, puesto que así lo consignan sus mismas disposiciones, \*7. la Comisión tuvo presente la circunstancia de que el gobierno de Haití había efectuado tales denuncias cuando existía en su territorio una situación de inseguridad que había obligado a varios ciudadanos a buscar asilo, lo que hacía presumir que la denuncia de dichas convenciones estaba estrechamente relacionada con la situación de los derechos humanos en ese país. La Comisión, teniendo en cuenta la relación que existe entre el derecho de asilo y los derechos humanos fundamentales, tales como el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona, estimó que la denuncia de las mencionadas convenciones afectaría el respeto en ese país de los derechos humanos fundamentales consagrados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá, 1948), cuya promoción y defensa constituye el mandato principal de la Comisión, de conformidad con los Artículos 1 y 2 de su Estatuto aprobado por el Consejo de la Organización, en 1960, con el voto afirmativo de Haití.

Las convenciones sobre asilo, cuyos efectos cesarán en Haití al transcurrir un año de la denuncia, es decir, el 1o. de agosto de 1968, representan la culminación de los esfuerzos realizados por los países americanos para dar protección eficaz al derecho de asilo, que es una institución americana de arraigada tradición jurídica entre las naciones del Continente.

Las finalidades del asilo diplomático, son las de proteger la vida, la libertad o la seguridad de las personas perseguidas por delitos políticos, y la de consagrar la aspiración que siempre ha existido en el Continente americano de asegurar el respeto de los derechos fundamentales del hombre. En la exposición de motivos que precedió al Proyecto que sirvió de base a la Convención sobre Asilo Diplomático suscrita en Caracas durante la Décima Conferencia Interamericana (1954), el Comité Jurídico Interamericano dice lo siguiente:

El asilo diplomático es una institución de humanidad practicada por los Estados y reconocida por el derecho internacional, aunque la extensión y modalidades de su ejercicio varía regionalmente. Dicha institución tiene características especiales en los países de América Latina por razón de condiciones políticas, históricas, jurídicas, geográficas, peculiares a esos países del Continente. La práctica internacional ha consagrado para esta institución el nombre

<sup>18</sup>OEA/Ser. L/V/II.19, doc. 6 rev., en el Anuario Interamericano de Derechos Humanos (1968), p. 215 y ss.

de “derecho de asilo”, bien que no puede identificarse con los derechos de un Estado propiamente dichos, de los cuales difiere en que el Estado que lo ejerce y sus funcionarios diplomáticos no obran en beneficio y provecho propios, sino que constituye un magisterio de humanidad, una elevación de las costumbres y un apostolado de generosidad. Su mira es mantener y afirmar los más altos principios de respeto a la persona humana y de exaltación de la justicia natural universal e imperecedera por encima de los accidentes temporales y locales de organización política y social.

El asilo es el primer derecho que ha sido objeto de pactos jurídicos entre los gobiernos americanos y su incorporación en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Artículo XXVII) obedeció a la convicción de que su defensa y observancia es tan importante como cualquiera de los demás derechos consagrados en ese documento.

Lamentablemente la ausencia de una protección internacional convencional de los derechos humanos en aquella época y la falta de mecanismos convenientes para la protección jurídica del asilo territorial hicieron que este caso quedara en los archivos del derecho internacional americano como una de las muestras más evidentes de la precaria eficacia de algunos de nuestros instrumentos internacionales destinados a la tutela de los derechos humanos del refugiado.

Cabe observar, finalmente que compartimos la preocupación formulada por el doctor Gros Espiell, en su informe, en cuanto si el asilo territorial es aplicable tanto al *delincuente político* como al *perseguido político*.<sup>19</sup> Según la Convención de Caracas (artículo 3), el beneficio del asilo territorial se extiende a ambas situaciones; conforme a la Convención de San José (artículo 22, 7), el asilo sólo se aplicaría “en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos”. Sin restar importancia a la cuestión, simplemente abrigamos la impresión de que esta cuestión puede ser más académica que práctica, máxime no hallándose tipificado aún el delito político propiamente dicho y existiendo en las legislaciones internas de algunos Estados americanos tipificaciones que extienden el concepto a numerosos actos y situaciones que, concretamente, afectan a los derechos humanos contemplados en la Convención de San José, como por ejemplo, los derechos de reunión, de asociación y de libertad de pensamiento y expresión.

A la luz de las consideraciones sobre los instrumentos interamericanos sobre asilo que, en forma tan somera hemos formulado, podrían plantearse *prima facie* algunos criterios sobre las perspectivas de un fu-

<sup>19</sup> Véase Informe, p. 61.

turo perfeccionamiento de estos instrumentos que, en resumen, podrían ser los siguientes:

1. El derecho de asilo puede poner en la balanza la voluntad encontrada de dos poderes soberanos que persiguen intereses distintos en el ámbito de un mismo instrumento jurídico: uno que pretende amparar a quien, víctima de persecución o inculpado de un delito (que al Estado territorial estima que es común), busca asilo en el Estado asilante; otro que exige la entrega del asilado por la razón indicada. El problema de la calificación, no obstante lo previsto en las convenciones vigentes, sigue siendo un dilema como señala la tesis colombiana en el tan discutido caso de Haya de la Torre.

2. La facultad de calificar no puede pertenecer por entero al Estado territorial que es parte en la controversia y que tiene un interés jurídico y, eventualmente, un interés político en el asunto, quedando solamente al Estado asilante como elemento para dirimir el problema entre el asilado y el Estado territorial.

3. La posición sostenida por el Perú en el caso Haya fue la de que correspondía a los Estados interesados el dirimir de común acuerdo la situación. Quienes propugnan por la calificación unilateral del Estado asilante se fundan en la tesis de que, de no admitirse este criterio, la institución del asilo caería por su misma esencia; mientras quienes sostienen la calificación bilateral argumentan que darle a un agente diplomático el poder de calificar significa una ingerencia en asuntos que son propios de la soberanía de un Estado independiente, en la aplicación de sus propios ordenamientos jurídicos, cuestión que afecta el orden público de dicho Estado.<sup>20</sup>

4. Pero en este irreconciliable ir y venir de criterios y posiciones tan ilustrada como reiteradamente sostenidas, creemos con Vieira<sup>21</sup> que

aun desde el punto de vista del derecho positivo la facultad de calificar corresponde al asilante, por medio de su agente diplomático, comandante del navío o aeronave, pero esta calificación no es definitiva aunque ella produzca sus efectos de inmediato. Efectuada ella, el salvoconducto debe ser entregado de inmediato, no solamente para poner al asilado en seguridad, sino para evitar situaciones tendientes a poner en peligro las buenas relaciones y armonía entre los estados. Por la dinámica del derecho, el asilo se ha convertido en un factor tendiente a la protección de los derechos y libertades del hombre. Esto no significa cer-

<sup>20</sup>Véase Scelle en el "Alegato en el caso del derecho de asilo. Proceso Haya de la Torre", *Publicación Oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú*, p. 639.

<sup>21</sup>*Ob. cit.*, p. 296.

cenar los legítimos derechos que tenga el estado territorial para asegurar el curso de su justicia represiva. Puede que la calificación efectuada por el agente diplomático sea equivocada, pues no se debe olvidar que ha actuado bajo la presión de los acontecimientos y afectado por la pasión política imperante en el lugar en donde desempeña sus funciones. En la duda el asilo debe ser concedido, pues en la interpretación de las instituciones defensoras de los derechos humanos, debe ser amplia, aunque ello no signifique la revisión de lo actuado en un posterior procedimiento de extradición o ante un tribunal internacional.

Y agrega este autor:

El ensayo de solución esbozado trata de llevar la problemática del asilo al campo de lo jurídico -sin despreciar obviamente lo político- eliminando las tensiones derivadas de la defensa de principios rígidos por razones de prestigio internacional.

El derecho de asilo conectado con la defensa de los derechos humanos lo convierte no en un derecho sustantivo del individuo, sino más bien en un derecho adjetivo, un medio procesal al cual tiene derecho para promover en una instancia internacional su protección y las responsabilidades en caso de violarse aquellos.

Este derecho de presentarse ante un organismo internacional y el que posee igualmente el estado territorial para que se juzgue la conducta del asilado y la suya propia, convertirían la calificación efectuada por el agente diplomático en una medida cautelar a fin de que en una instancia posterior se la revise y se adopte por quien corresponda las medidas necesarias para el castigo del individuo violador de las normas penales del estado del cual formaba parte o de este por su desprecio de los derechos fundamentales del ser humano.

Este procedimiento (explica el Dr. Vieira) eliminaría el aspecto político del problema, al plantearse dentro de un mecanismo jurídico y en un plano internacional, soslayando controversias netamente políticas, las cuales por razones de orgullo nacional se discuten en forma asaz pasional.

Se dirá que esta solución representa un proceso largo y complicado. Puede que lo sea, pero la defensa de sagrados intereses exigen su adecuada protección. También debe hacerse notar que no todos los casos de asilo provocan controversias tan enconadas como el caso Haya de la Torre. Las discrepancias se producen en función de la jerarquía e importancia del asilado y el mayor o menor interés del gobierno en aprehenderlo. Nuestra exposición ha sido un ensayo de solución jurídico-internacional del derecho de asilo, situándolo en su verdadero término y por supuesto perfectible. La experiencia de la comisión creada por la convención de Roma es sugestiva, pues de 353 demandas rechazó de plano 274, ejerciendo de esta manera una labor de contralor sumamente eficaz.

Hay que situar el derecho de asilo en su justo término evitando que su utilización por aquellos que no tienen derecho a él, otorgando al estado territorial la posibilidad de defender su posición, a la cual tienen derecho.

5. Las anteriores opiniones nos llevan a pensar en la posibilidad de explorar la aplicación de los actuales mecanismos de protección de los

derechos humanos existentes en el sistema regional americano, especialmente en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al campo convencional sobre asilo, particularmente en el caso territorial, al amparo de lo dispuesto en el artículo 64, 1, de la Convención Americana.

6. Sería deseable a todas luces que al tiempo que se pudiera explorar la posibilidad arriba expresada, prosiguieran los Estados Americanos el perfeccionamiento de las normas vigentes sobre asilo tomando como base los proyectos de Protocolos Adicionales a las Convenciones de Caracas, preparados por el antiguo Consejo Interamericano de Jurisconsultos, tarea en la cual el Comité Jurídico Interamericano podría prestar, una vez más, valiosos aportes al derecho internacional americano. Al respecto recuérdese que el texto sustitutivo del artículo 17 de la Convención, de Caracas sobre Asilo Territorial propuesto por el Comité en el proyecto de Protocolo Adicional para resolver el problema de divergencias sobre la calificación del hecho que da lugar al asilo dice: "Si hubiere divergencia sobre la calificación, el estado territorial al conceder el salvoconducto y autorizar la salida del asilado, podrá exigir la radicación de éste en el territorio del Estado asilante por un término de 60 días para el efecto de la posible presentación de una demanda de extradición". Además en el texto propuesto se establecen otras reglas encaminadas a resolver este espinoso problema.<sup>22</sup>

## II. Asilo y Extradición

De acuerdo con Scelle<sup>23</sup> el principio grociano *aut dedere, aut punire* se ha desarrollado en tres formas complementarias que son la extradición, la intervención humanitaria y el asilo.

La extradición, desde ese punto de vista en un instituto jurídico destinado al control internacional de la justicia a fin de asegurar que el Estado territorial la aplique conforme a derecho, es decir, respetando los principios generalmente admitidos en las legislaciones de los países civilizados del *debido proceso*. Por otra parte, el Estado requerido ha de actuar conforme a derecho en aplicación del principio universalmente consagrado de *Nulla traditio sine lege* vigilando que la solicitud de extradición y su procedencia se ajuste a los demás principios sustantivos y de procedimiento reconocidos por el derecho internacional en los tra-

<sup>22</sup>Véase documento CJI-49 de la OEA, 1959 en el cual se fundamenta el artículo propuesto.

<sup>23</sup>CJI Asunto de Asilo, T. II, pp. 124-125.

tados y convenciones como de legalidad extradicional.

El asilo visto desde el punto de vista del profesor Scelle es obra del control humanitario.

Su fundamento humanitario está limitado por el hecho de que quien lo ejerce debe cerciorarse de que la justicia, respecto al acusado estaba en peligro de no actuar regularmente o que no podría realmente ejercitarse. Recuerda la teoría del desdoblamiento funcional su control sobre los demás a efectos de una correcta aplicación de las normas del derecho internacional, y se ejerce a falta de un contralor superestatal o colectivo; el fundamento del asilo es pues una competencia de contralor recíproco de los estados para conseguir que la justicia sea bien aplicada y la humanidad respetada.<sup>24</sup>

Conforme a estos criterios, sostenidos por otros tratadistas, el asilo y la extradición no son instituciones contrarias sino complementarios dentro de la cooperación internacional para lograr un fin común cual es el de servir la justicia. Vieira,<sup>25</sup> refiriéndose a esta relación tan estrecha entre dos institutos eminentemente americanos señala que no son dos institutos que tengan necesariamente una oposición en sus fines; si bien formulan dos elementos que actúan su papel en su momento debido. El asilo, ya lo hemos visto, constituye un medio de protección de derechos humanos; en tanto que la extradición, medio de defensa y cooperación entre los estados en su lucha contra la delincuencia, aunque en cierta medida defiende los derechos del ser humano al establecerse la no entrega de los delinquentes políticos tiene fundamentalmente el fin de ejercer el *ius punire*. Cada uno actúa en un momento dado. La extradición solamente puede iniciarse cuando el asilo ha cesado y comienza el estado de refugio.

Desde 1957 en que el Consejo de Europa aprobó la Convención Europea sobre Extradición, ha venido desarrollándose en el campo del derecho internacional público un movimiento progresivo hacia la concepción de la extradición como un medio de hacer efectivo el principio de la “universalidad del derecho de castigar”. En este temperamento la extradición se afirma y se proyecta como un elemento básico para la conducta jurídica de los Estados como miembros de la comunidad internacional y, al mismo tiempo, como un medio para brindar garantías a sus ciudadanos y a los extranjeros que, por cualquier circunstancia, se

<sup>24</sup>*Idem.*

<sup>25</sup>*Ob. cit.*, p. 394.

hallen en sus territorios<sup>26</sup> y, por tanto, la extradición, cabe reiterar, no puede desentenderse de la protección internacional de los derechos individuales y por este mismo motivo se está orientando en nuestros días hacia una codificación más amplia y expedita para “proteger los derechos individuales internacionalmente” como lo apunta Rhyne.<sup>27</sup>

Dentro de esta protección ocupa lugar preminente la excepción a la extradición por delitos políticos que es una cuestión sobre la cual ha existido unanimidad desde hace más de un siglo. Sin embargo, la “conceptualización del problema aún persiste por falta de una definición del delito político, pues hasta ahora los criterios aplicados para definirlo se basan, más que todo, en la exclusión de factores o elementos objetivos del hecho o hechos considerados como delitos políticos, en favor del móvil”,<sup>28</sup> lo cual se ha prestado a controversias y criterios dispares sobre este debatido asunto complicado aún más por el problema de la calificación a que nos hemos referido anteriormente.

La VI Conferencia para la Unificación del Derecho Penal (Copenhague, 1935) formuló una definición enumerativa del delito político que no mereció la aprobación de los internacionalistas y que nos aventuramos a repetirla sólo a forma de ejemplo para avisorar las dificultades del caso. Dice así:

Son delitos políticos los dirigidos contra la organización o funcionamiento del Estado, así como los derechos que de la misma se originen para el ciudadano. También reputados políticos los delitos de derecho común que constituyan la ejecución de los previstos en el párrafo anterior, así como los actos tendientes a favorecer la ejecución de un delito político o para permitir el culpable escapar a la acción penal consiguiente. Sin embargo de lo dicho, no son reputados delitos políticos, aquellos cuyo autor haya sido únicamente determinado por un motivo egoísta o vil. Tampoco serán considerados delitos políticos los que creen un peligro común o estado de terror.

<sup>26</sup>Según Cuello Colón la extradición halla su justificación en la realización “de la defensa social contra la delincuencia, pues sin la extradición, a causa de la extraordinaria rapidez de las comunicaciones, gran parte de los delitos quedarían impunes”. Cuello Colón, Eugenio, *Derecho penal*, t. I, p. 245. Véase también “Conclusiones del X Congreso Interamericano de Derecho Penal”, Roma, 1969, en *Revista de Ciencias Penales*, Instituto de Ciencias Penales (Chile), 1970, núm. 2, p. 219.

<sup>27</sup>Charles S. *International Law*, CB6, Pub., 1971. Véase también Fierro Guillermo, *La ley penal y el derecho internacional*, 1977, p. 22-23.

<sup>28</sup>Extradición. Estudio Comparativo del Proyecto de Convención Int. sobre Extradición aprobado por el Comité Jurídico Interamericano. Oficina de Desarrollo y Codificación del Derecho Internacional, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA, CEDEX-12, febrero de 1980, pp. 39-40.

La excepción a la extradición por delitos políticos que es el elemento realmente vinculante entre la extradición y el asilo, ha sido reiteradamente consignada en todos los instrumentos interamericanos sobre extradición y, en cuanto a Europa, en el artículo 3 de la Convención Europea de 1957.

Sin embargo, conviene recordar algunas diferencias entre instrumentos interamericanos porque ello nos permite evaluar el grado de paulatina formalización del delito político dentro de la evolución del derecho internacional de acuerdo a las realidades de cada época.

El artículo 11, 4 del Proyecto preparado por el CHI en 1977 seguía la terminología del artículo 10 del proyecto del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, de 1959, pero eliminando los términos “*o de delitos comunes cometidos con fines políticos*”,<sup>29</sup> porque el Comité respondiendo a la tendencia actual formulada en otros instrumentos mundiales en vigor, no podía ignorar el impacto del terrorismo, el secuestro de aviones y la “toma de rehenes” en el contexto del derecho internacional.

Por su parte el proyecto de 1959 tenía sus diferencias con el Tratado de 1889 (artículo 23), que estipulaba que “tampoco dan mérito a la extradición los delitos políticos y todos aquellos que atacan la seguridad interna o externa de un Estado, ni los comunes que tengan conexión con ellos”.

El Acuerdo de 1911 (artículo 4) es menos restrictivo en cuanto al concepto de la extradición y los delitos que podían considerarse políticos, al establecer para el Estado requirente la obligación de no juzgar a un delincuente que le fuera entregado “por ningún crimen o delito político, ni por ningún acto conexo con él cometido antes de la extradición”.

La Convención de Montevideo (1933) también consigna la excepción de referencia en términos amplios pero agregando la llamada “excepción a la excepción” que es la cláusula belga<sup>30</sup> que no aparecía en el proyecto de jurisconsultos, de 1959, ni en el proyecto del Comité Jurídico, de 1977, al menos en forma expresa.

No creemos superfluo reiterar que el delincuente político en materia de extradición y su calificación sigue siendo un asunto controvertido al

<sup>29</sup>Cuarta Reunión, Santiago: Resolución IV.

<sup>30</sup>Reconocida en varios tratados bilaterales: Estados Unidos y Alemania (Federal), artículo 4; Estados Unidos y México, artículo 5, para citar sólo dos. Véase Jiménez de Asúa, Luis, *Derecho penal*, t. II, p. 1017.

menos en su construcción teórica. El viejo argumento sobre el alcance del delito político como *inocuo* para el Estado de refugio, en el sentido de “quien se convierte en delincuente político por haber perturbado la paz pública en su país de origen, no constituye una amenaza ni un peligro para el Estado que presta asilo”,<sup>31</sup> ha tenido que ser revaluado ante las actividades internacionales de organizaciones que auspician u organizan el terrorismo, el anarquismo y otros delitos tipificados como delitos contra la humanidad. Es necesario definir el delito político porque debemos reconocer que su “definición es importante porque la extradición o la no extradición de criminales puede depender de esta definición”.<sup>32</sup>

Esta situación ha hecho que los instrumentos convencionales suscritos tanto en el ámbito regional americano como en el ámbito de las Naciones Unidas sobre terrorismo, seguridad de la aviación civil y secuestro y extorsión conexas (“toma de rehenes”), en los cuales se contemplan disposiciones sobre extradición, hayan calificado tales actos como “delitos comunes” susceptibles de extradición. En esta forma, por exclusión de factores, sin consideración del móvil, dentro de un concepto objetivo del delito, se ha podido contribuir aún más a la determinación de lo que podrá ser considerado delito político a la luz de los instrumentos que a nivel internacional tipifican los citados delitos, y que son los siguientes:

- a) *Convención para prevención y sanción del delito de genocidio* (1948). Los siguientes Estados Miembros de la OEA son Partes, Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.
- b) *Convenio para represión del apoderamiento ilícito de aeronaves* (La Haya, 1970). Los siguientes Estados Miembros de la OEA son Partes: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname, Trinidad y Tobago, y Uruguay.
- c) *Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil* (Montreal, 1971). Los siguientes Estados Miembros de la OEA son Partes: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil,

<sup>31</sup> Soler, Sebastian. “Dictámen como Procurador General de la Nación Argentina en la causa Peyre vs. Roger”, en *Fallos*, tomo 238, p. 52.

<sup>32</sup> Zanotti, Isidoro. “Extradición”, en *Conferencias del Tercer Curso de Derecho Internacional*, Comité Jurídico Interamericano (1977), OEA/Ser. Q/V. C-30 CJI-30, pp. 337 y ss.

Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Estados Unidos y Uruguay.

- d) *Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexa cuando éstos tengan trascendencia internacional* (1971). Los siguientes Estados Miembros de la OEA son Partes: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, República Dominicana, Estados Unidos, Uruguay y Venezuela.
- e) *Convención para la prevención y el castigo de delitos contra las personas internacionalmente protegidas* (1973) -Resolución 3166- XXVIII de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Los siguientes Estados Miembros de la OEA son Partes: Barbados, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Jamaica, Nicaragua, Paraguay, Perú, Suriname, Trinidad y Tobago, Estados Unidos y Uruguay.
- f) *Convención internacional contra la toma de rehenes* (1979) -Resolución 34/146 de XXXIV, en periodo de ratificación y,
- g) *Convención para la protección física de materiales nucleares* (Viena y Nueva York, 1980), que se halla en periodo de ratificación. Estados Miembros de la OEA que son Partes: Estados Unidos.

Atendiendo a esta importante y amplia instrumentación internacional, en gran mayoría en vigencia con excepción de las convenciones citadas en las letras f) y g), en las cuales los actos a los cuales los mismos se aplican están catalogados o calificados como “delitos comunes”, la problemática del delito político y su calificación en América tiene ya características limitadas a aquellos actos o situaciones no incluidas en las normas convencionales citadas, con sus consiguientes efectos en el viejo problema de la calificación, lo cual sitúa las Convenciones de Caracas en situación de requerir una pronta actualización al tenor del estado actual del derecho positivo internacional.

En cuanto a la extradición se refiere esta circunstancia del derecho internacional positivo, que hemos citado, influyó para que la Convención Interamericana sobre Extradición, recientemente aprobada en la Conferencia Especializada Interamericana de Caracas (febrero de 1981), adoptara el texto del artículo 4, párrafo 4 que consagra -en forma amplia- la excepción a la extradición por delitos políticos, delitos conexos o “delitos comunes perseguidos con una finalidad política”, que hace imposible la perspectiva de que la extradición pueda ser utilizada para

que, una vez efectuada por causa de un delito común, pueda en adelante el Estado requirente juzgar a alguien por hechos o situaciones de índole política cometidos por el extradito con anterioridad a la extradición. Cabe observar por otra parte, que el artículo 4, párrafo 4, deberá ser aplicado a la luz (limitativa) de lo previsto en el artículo 5 de la Convención que dispone que “Ninguna disposición de la presente Convención impedirá la extradición prevista en tratados o convenciones vigentes entre el Estado requirente y el Estado requerido, que tengan por objeto prevenir o reprimir una categoría específica de delitos y que obliguen a dichos Estados a procesar a la persona reclamada o a conceder su extradición”.

Al tenor de las anteriores disposiciones también corresponde observar que el artículo 6 de la Convención de 1981 -que consagra el derecho de asilo- no podría ser interpretado de forma que pudiere crear conflicto de normas con las convenciones o tratados a que se refiere el artículo 5.

Finalmente, corresponde observar que en términos similares a lo dispuesto en el artículo 33 de la Convención de Ginebra, se consagra en el artículo 4, ordinal 5 de la Convención de Caracas de 1981 lo siguiente:

La extradición no es procedente: . . .

5. Cuando de las circunstancias del caso pueda inferirse que media propósito persecutorio por consideraciones de raza, religión o nacionalidad, o que la situación de la persona corra el riesgo de verse agravada por alguno de tales motivos.

Esta norma configura un estatuto de protección de refugiados

### *III. La problemática del refugiado en el Sistema Interamericano*

#### *1. Antecedentes*

En 1963 una comisión de refugiados políticos cubanos en España solicitó ayuda a la OEA con respecto a ciertos problemas que afrontaban en esa condición. La Secretaría General de la Organización solicitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que estudiara los problemas materia de la solicitud y realizara un estudio más amplio sobre la situación de los refugiados políticos en América a fin de someterlo a la consideración de los gobiernos de los Estados Miembros.

La CIDH inició el estudio de este asunto en 1964 en base a un in-

forme (preliminar)<sup>33</sup> preparado por su Secretaría en el cual se utilizaron diversas fuentes de información, a saber: el trabajo de la Liga de las Naciones, las Naciones Unidas, en particular la Organización Internacional de Refugiados y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para refugiados, la Legislación de los Estados Americanos para resolver el problema de refugiados y la actividad de organismos voluntarios en este campo. El informe comprende, además, información de algunos países americanos (Cuba, Haití, Paraguay, Bolivia y República Dominicana) sobre otros problemas conexos como son factores sociales, problemas políticos, situación económica, ayuda material y problemas de traslado en cuanto a los refugiados.

Este valioso informe cuya actualidad es presumible afirmar no ha perdido valor porque, salvo cambios en las situaciones citadas, refleja la problemática básica del refugiado en América, fue seguido de un documento suplementario<sup>34</sup> que recogía los datos suministrados por algunos gobiernos sobre el número de refugiados en sus países y los problemas de los mismos.

En las conclusiones del informe (preliminar) se señalaron los problemas más relevantes sobre refugiados a saber:

- a) Protección integral de los derechos humanos de los refugiados.
- b) Necesidad de un documento de viaje.
- c) Carencia de coordinación de las actividades de asistencia y protección, y falta de un órgano ejecutor de esa coordinación.
- d) Falta de un instrumento vinculante para todos los Estados Miembros.
- e) Insuficiencia de normas de derecho interno para caracterizar la situación jurídica de los refugiados.
- f) Situaciones anormales emergentes del refugio de grandes grupos.

En el informe presentado por la CIDH a la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria (Río, 1965)<sup>35</sup> se recogieron estas conclusiones junto con otros elementos como los “problemas económicos provocados entre otras razones, por los inconvenientes a que se enfrentan los refugiados cuando pretenden obtener trabajo remunerado”.<sup>36</sup>

La segunda Conferencia, en base las conclusiones de la CIDH, aprobó

<sup>33</sup>OEA/Ser.L/V/II.9, doc. 11 del 13 de abril de 1964.

<sup>34</sup>*Idem*, suplemento -OEA/Ser.L/V/II.10, doc. 6.

<sup>35</sup>OEA/Ser.L/V/II. 11, doc. 5, rev. 1.

<sup>36</sup>OEA/Ser.L/V/II. 11, doc. 5, rev. 1.

## la Resolución XXI cuyo texto es el siguiente:<sup>37</sup>

### CONSIDERANDO:

Que, de acuerdo con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, “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”;

Que la institución del asilo está consagrada en las Américas, no sólo por la práctica de los Estados, sino en sucesivos instrumentos regionales, tales como la Convención sobre Asilo (La Habana, 1928), la Convención sobre Asilo Político (Montevideo, 1933), Tratado de Montevideo sobre Asilo y Refugio Político (1939), la Convención sobre Asilo Diplomático (Caracas, 1954) y la Convención sobre Asilo Territorial (Caracas, 1954).

Que la situación de los refugiados cubanos como consecuencia del éxodo que se ha provocado por las condiciones que privan en su país, ha creado problemas complejos que exigen medidas rápidas y eficaces, especialmente por parte de los Estados americanos, a fin de proporcionar asilo a dichos refugiados y asegurarles los derechos humanos y libertades fundamentales, por lo menos en el mismo grado que el prescripto por la Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados (Ginebra, 1951), y

Que uno de los problemas más urgentes es el relacionado con la necesidad de suministrar a los refugiados cubanos un documento de viaje,

### RESUELVE:

1. Exhortar a los Estados miembros de la OEA que no hayan ratificado aún la Convención sobre Asilo Territorial, firmada en Caracas en 1954, a que la ratifiquen, y apliquen sus disposiciones a los refugiados procedentes de Cuba en la medida de las conveniencias y de las posibilidades materiales de cada país.

2. Recomendar a los Estados estudiar la posibilidad de expedir documentos de viaje en favor de los asilados que necesitan retirarse definitivamente del país de asilo, tomando como modelo las especificaciones que constan en el Artículo 28 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, firmada en Ginebra en 1951, y su anexo respectivo.

3. Encargar al Comité Jurídico Interamericano de Río de Janeiro que prepare, oída la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, un proyecto de convención sobre refugiados.

En cumplimiento del mandato previsto en el inciso 3, el Comité Jurídico Interamericano preparó, en 1966, un informe y un anteproyecto de Convención sobre Refugiados.<sup>38</sup>

<sup>37</sup>Acta Final.

<sup>38</sup>OEA/Ser.I/VI.2 - CJI-85.

## 2. Consideraciones generales

En el Informe el Comité planteó el hecho jurídico de que si bien el asilo está reconocido en América convencionalmente y en virtud de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre<sup>39</sup> “restaría examinar si los instrumentos internacionales, existentes o en proyecto, que más directamente se refieren a esos problemas contemplan o no con la debida amplitud las nuevas situaciones señaladas (en el Informe de la CIDH y en la Resolución XXI de Río) y los medios para superarlas”.<sup>40</sup>

Asimismo el informe señaló que la Convención de Caracas sobre Asilo Territorial, de 1954, por su índole general y las “circunstancias temporales de su elaboración” no contiene sino cláusulas referentes a la protección del refugiado en cuanto a sus derechos políticos y civiles mientras que la problemática a que deben apuntar los instrumentos interamericanos sobre la materia deberían estar encaminados a la protección convencional de otros factores económicos, sociales y jurídicos ocurrentes luego de que el refugiado adquiere esta condición en un Estado americano.

Con posterioridad al informe del CJI han ocurrido dos hechos de la mayor importancia para el problema de los refugiados: 1) La aprobación, en 1967, del Protocolo a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Ginebra, 1951) en el cual se eliminó la limitación de fecha a que se refería la Convención de Ginebra a los efectos de calificar al refugiado y 2) La aprobación y entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en la cual, como se ha indicado, se protege el derecho de asilo territorial como un derecho humano.

Como en algunos casos hay determinados países americanos que son Partes en la Convención de Ginebra pero no lo son del Protocolo de 1967 o, en otros casos algunos países no son Partes en ninguno de estos instrumentos mundiales, la protección del refugiado no puede ser todo lo eficaz que fuera de esperarse en este Continente, confirmándose el hecho de la ausencia de una normativa aplicable en todos los países.<sup>41</sup>

Por otra parte la gravedad creada con el hecho de que grandes masas humanas se desplazan a otros países americanos, demanda la adopción

<sup>39</sup>Entonces no había aún sido aprobada la Convención Americana sobre Derechos Humanos que también consagra este derecho (artículo 22.7).

<sup>40</sup>*Idem*, nota 37, *supra*, p. 33.

<sup>41</sup>Véase Informe del Sr. Gros Espiell, p. 54 y ss.

de medidas jurídico-socio-económicas que puedan enfrentar esta realidad con un criterio regional del problema. La falta de garantías en algunos países, las economías en grave crisis en otros hacen que estos desplazamientos o migraciones constituyan no ya un exilio temporal dentro de los términos de la Convención de Caracas, sino más bien, situaciones prolongadas que generan en el Estado de refugio repercusiones de índole similar en lo jurídico económico y social.

Las leyes de inmigración en los Estados americanos no se ajustan al concepto del refugiado político, así como las leyes en materia laboral. Esto podría también ser objeto de examen, al igual que el problema planteado con la opción de relocalización que el refugiado podría tener con respecto al país americano al cual estaría encaminado su interés.

Por otra parte debería ser objeto de consideración la posibilidad de -coordinando su actividad con la del Alto Comisionado para Refugiados en América Latina- establecer una autoridad regional que estuviera en condiciones dentro del marco de la OEA de vigilar el progreso de las legislaciones internas en materia de refugiados y de promover ese progreso.

Asimismo sería muy aconsejable examinar la problemática pertinente a las dificultades que el refugiado puede encontrar para viajar a otro país desde el país de refugio. Este problema es, sin duda alguna, de los que mayor malestar causa al refugiado para poder establecerse conforme a su educación, intereses, etcétera.

Por lo que respecta al anteproyecto de Convención sobre Refugiados, aprobado por el CJI en 1966, nos permitimos señalar que a nuestro juicio constituye un conjunto de pautas que, eventualmente podrán servir para proseguir el examen del tema y la adopción de un proyecto de instrumento interamericano que se conforme a la realidad actual, si bien los problemas básicos contemplados en el anteproyecto siguen siendo los mismos: derechos y deberes del refugiado, ámbito de la convención (sistema interamericano), carácter complementario de la Convención Interamericana con respecto a la Convención de Ginebra y al Protocolo de 1967, creación de una autoridad regional sobre refugiados, documentos de viaje y registro interamericano de refugiados que podría quedar, como propone el anteproyecto, en manos de la OEA.

### *3. Consideración final*

Teniendo presente las anteriores consideraciones generales, sería plausible -previo estudio más amplio de la problemática presentada por

el informe del doctor Gros Espiell y de la que surja de este Coloquio contemplar la continuación, a nivel interamericano y en coordinación con la Oficina del Alto Comisionado para Refugiados de las Naciones Unidas, el estudio de la necesidad de nuevas normas sobre refugiados en América, sin perjuicio de que se lleven adelante las recomendaciones generales y especiales contempladas en el informe del doctor Gros Espiell (Cap. XXIII) que, en síntesis, encontramos coincidentes con la sugerencia atrás formulada.

TATIANA B. DE MAEKELT