

*EL ASILO TERRITORIAL EN EL SISTEMA INTERAMERICANO. PROBLEMAS CAPITALES**

Uno de los problemas fundamentales que confronta la institución del asilo territorial en el sistema internacional americano es la falta de un instrumento internacional que considere todos los supuestos y que, además, estableciera dispositivos institucionales aptos para el manejo de las cuestiones involucradas, y que vigilara la aplicación de las normas relativas.

La Convención de Caracas sobre Asilo Territorial de 1954 es el dispositivo que más se aproxima al problema, pero que, como se hace ver en el documento de trabajo, ofrece carencias, y no permite ni una protección efectiva a los asilados ni la resolución de problemas que éstos causan al estado de asilo cuando su número es considerable.

En efecto, la Convención sobre Asilo Territorial es un documento limitado, anticuado podríamos decir y pensado más bien para casos aislados de persecución política, generalmente de líderes connotados.

En primer término, no concibe al asilo territorial como un derecho de la persona, sino como un privilegio o una gracia del Estado. La Convención de Caracas, al señalar en su artículo I que cada Estado tiene el derecho, en el ejercicio, de su soberanía, de admitir en su territorio a cualquier persona que considere conveniente, concede una gran discreción al Estado asilante para otorgar o negar el asilo.

Pero aún cuando, en una interpretación extensiva, como se intenta hacerlo en el documento de trabajo, se admitiera que existe en principio una obligación -fundada en humanitarismo- para otorgar asilo cuando este sea solicitado, la Convención de Caracas no tiene sino solo 10 Estados adherentes, de los 28 que componen el sistema regional, luego entonces, por una parte no puede hablarse de la existencia de una norma general americana sobre asilo territorial, lo cual introduce un cierto número de variables, y por la otra parte, sobre solo esos 10 Estados recae la carga de recibir a los asilados y de impartirles el auxilio necesario, lo cual hace muy inconstante también la práctica de esta institución.

* Comentarios al documento de trabajo.

Desde otro punto de vista, el texto de la Convención de Caracas es bastante impreciso. Debe considerarse que en la época en que se redactó este instrumento, el problema de asilados en número apreciable no existía, por lo que sólo se prestaba atención al fenómeno del dirigente político que se veía obligado a salir de su país.

Otra carencia palpable de la Convención de Caracas es que no establece normas sobre tratamientos a los asilados territoriales, así sean esquemáticas. Se agota con la concesión de asilo y sólo determina la obligación de no devolución.

Puede señalarse también otra deficiencia y es que la Convención de Caracas no establece dispositivos intergubernamentales de vigilancia y de control, aunque ello es explicable, porque en primer lugar, como se dice antes, el asilo se concibe como una gracia del Estado hacia los perseguidos, y por otra parte, el régimen de Caracas no se pensó para albergar un gran número de refugiados, sino que el criterio era selectivo, deja la cuestión del asilo al arbitrio del Estado que originalmente lo concedió. Aquí se percibe la falta de una institución con ciertas facultades de recomendación y de coordinación para sugerir al Estado asilante el tratamiento de estos contingentes y para abogar en su beneficio en casos determinados.

Y desde otro punto de vista, la Convención, por su estructura limitada, no conduce a la expedición de leyes internas que, en concordancia con ellas, establecieran el estado de asilado, los derechos y obligaciones que les competen, el comportamiento de las autoridades hacia ellos, el grado de cooperación con las organizaciones internacionales, etcétera. En consecuencia, puede afirmarse que el actual sistema interamericano del asilo territorial representado por la Convención de Caracas y por la Convención Interamericana de Derechos Humanos de San José, es insatisfactorio, incompleto.

Frente a la deficiencia, pues, de los actuales instrumentos interamericanos referentes al asilo territorial en América, podrían examinarse las siguientes alternativas: a) Si convendría actualizar esos instrumentos, para que comprendieran la realidad del problema en toda su magnitud, esto es, proponer nuevos instrumentos y mecanismos más eficientes; b) buscar una coordinación funcional entre las normas interamericanas y el sistema de las Naciones Unidas; c) alentar la adopción de Reglas internas sobre esto. Veamos las tres opciones.

Respecto a la primera alternativa, tiene razón el documento de trabajo, cuando señala que resulta muy difícil hoy día conseguir la elaboración de una nueva convención interamericana sobre asilo territorial.

Cuando el sistema interamericano operaba a base de conferencias, estas magnas reuniones ejercían funciones realmente legislativas. Ellas crearon los grandes instrumentos constitucionales y políticas del sistema, como el Tratado de Organización, o Pacto de Bogotá, y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Esas Conferencias expidieron asimismo muchos tratados regionales como el de Asilo Diplomático y el de Asilo Territorial, etcétera. Mas al cambiar el sistema al método de asambleas, éstas por su carácter especializado mismo, no poseen la misma aptitud para producir pactos. El procedimiento para arribar a tratados legislativos se vuelve mucho más complicado, y si bien pudo llegarse al Pacto de San José, de 1969, ello se debió a que los trabajos se habían iniciado hacia años y existían antecedentes de los Pactos de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos, aún así, en el caso del Pacto de San José, y a pesar de la importancia general de la materia, solo 16 países lo han ratificado hasta la fecha, y solo uno de ellos es un país grande: México.

La posibilidad de preparar una convención regional sobre asilo, en los presentes momentos políticos del hemisferio, es muy remota, y todavía más lo es la probabilidad de obtener un número decoroso de ratificaciones, y además, en un tiempo razonable. Por ello, debe abandonarse, por razones prácticas, la idea de llegar a consignar en un tratado regional todas las normas que interesan sobre el asilo territorial en América.

La otra alternativa, o sea la de buscar una coordinación eficiente entre las reglas interamericanas sobre el asilo territorial y el sistema de las Naciones Unidas, que se propone en el documento de trabajo, debe considerarse como problemática y difícil.

Por una parte, la Convención sobre Refugiados, de 1951, no tiene paralelo en América por lo que es difícil la armonización con los documentos interamericanos. Ha de tomarse en consideración además que sólo 17 de los 28 Estados Americanos son partes en los dos pactos de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos y sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y de la Convención de Refugiados de 1951 solamente son partes 11 Estados Americanos. Y sólo unos cuantos de los 17 países mencionados son al mismo tiempo miembros de la Convención sobre Asilo Territorial. En tanto que sólo 4 Estados Americanos como Brasil, Costa Rica, Ecuador, Panamá, son miembros de la Convención de Refugiados y a la vez son partes en la Convención sobre Asilo Territorial. En consecuencia, no puede existir un régimen uniforme para la coordinación de medidas, ya que los textos de los do-

cumentos regionales difieren por una parte, y por la otra sólo podrían aplicarse coordinadamente a los países que son al mismo tiempo parte de unas y de otras Convenciones. La coordinación sólo sería posible, en nuestro criterio, si se hubiesen generalizado todos los instrumentos regionales y universales en el ámbito americano. De otra suerte resulta bastante difícil lograr una aproximación. Ello no significa que no debe intentarse alguna medida de coordinación, y parece conveniente recomendar que se emprenda un estudio para determinar las áreas donde puede efectuarse alguna coordinación entre los dos sistemas.

En cuanto a la tercera alternativa, o sea la de alentar la adopción de reglas internas, más o menos uniformes, para la calificación y el tratamiento de los asilados que ingresen a un país, las dificultades inherentes son muchas, porque esto requiere a cada paso de una voluntad política similar en todos los Estados Americanos y en un buen número de ellos, y las perspectivas no parecen muy brillantes. Empero, podría, como una opción, proponer que después de una investigación comparada cuidadosa, se redactaran por la Oficina del Alto Comisionado, un cuerpo de reglas básicas, que eventualmente podrían insertarse en la legislación interna de los países de ese hemisferio.

Entonces, todo conduce a sugerir, los esfuerzos debieren concretarse en la creación de una institución, auspiciada por las Naciones Unidas, aceptable para la mayoría de los Estados americanos, que pudiera tener algunas facultades limitadas, para que recomendase a los países algunas medidas apropiadas para el tratamiento de los refugiados. En este organismo, por supuesto los Estados estarían debidamente representados.

Queda por examinar el papel que en materia de asilados en un territorio pueda jugar la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Como se sabe, la Comisión Interamericana recibe su competencia para actuar de la Convención Interamericana de Derechos Humanos o de San José de 1969, con respecto a los 16 países que han ratificado este Convenio, y por lo que se refiere a los demás países del hemisferio, tiene jurisdicción por el artículo 150 de la Carta de la OEA, revisada en Buenos Aires en 1967, y por el texto mismo de la Convención de San José, que aunque no ha sido ratificada por todos los Estados, ha sido firmada por la mayoría de ellos, y se aplica en este caso la declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de Bogotá, de 1948.

El artículo 22 de la Convención de San José establece en forma encapsulada una especie de compendio de los derechos de los asilados. Pero ese mismo instrumento no señala específicamente cual podría ser

la acción de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para vigilar el cumplimiento de las obligaciones que adscribe este artículo.

En opinión del que habla, la Comisión sólo podría intervenir si en el curso de otorgar o negar el asilo se cometen violaciones a los derechos esenciales de la persona humana, de asistencia a los asilados en un determinado país. Ello es lamentable, por que la CIDH podría jugar un papel importante para proteger a los asilados desde el momento en que salen del país en que están siendo perseguidos y arriban al país asilante, y subsecuentemente, cuando ya están instalados.

Podría también la Comisión dirigirse a los gobiernos de los países del área para obtener de ellos alguna promesa de recibir un determinado número de asilados.

Y desde luego, es aquí donde podría darse alguna coordinación entre ella y la Oficina del Alto Comisionado.

La Comisión podría jugar una importante función si la Organización de Estados Americanos le encargara, en vista de la experiencia de la Comisión y de los buenos resultados que se han obtenido en otras ocasiones, estudios sobre la condición de los asilados en América Latina y los obstáculos que interfirieren para que gocen de las garantías y de las oportunidades que merecen y a la vez, para que pueda llevar a efecto un convenio en cooperación en la Oficina del Alto Comisionado de los Refugiados. Estos estudios facilitarían la coordinación de medidas entre el Alto Comisionado y la organización regional en esta materia.

De esa manera, la CIDH podría desempeñar un papel destacado en esta grave cuestión de los desplazamientos de personas que huyen de sus países para buscar refugio en el territorio de otro y alejarse de un peligro que sienten respecto a sus personas o a sus creencias.

Por supuesto, ello no impediría que el Comité Jurídico Interamericano continuara los estudios iniciados desde Caracas, en 1954, para mejorar las convenciones interamericanas sobre asilo. Como se expresó antes, las posibilidades de arribar a una convención que reciba un buen número de adhesiones es bastante remota ahora, pero es posible que más tarde existan mejores oportunidades para ello, y el trabajo pionero estará hecho debidamente para entonces.

Por último, me permito opinar que dadas las circunstancias actuales, y considerando el grado de desarrollo que han alcanzado las relaciones interamericanas, que permiten una mayor medida de cooperación, podría pensarse en la creación de una institución propia de este sistema, que se dedicara a coordinar las cuestiones relativas a los asilados en América y que estuviera relacionada de alguna manera con los órganos

de las Naciones Unidas.

Esta institución intergubernamental podría tener al principio algunas facultades limitadas, como de recopilación de información, de estudio y de recomendación, y se constituiría a la manera de la CIDH, con un número limitado de miembros. Podría ser un cuerpo de consulta, por ejemplo, de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, y guardaría alguna vinculación con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Podría coordinar algunas de sus tareas con ACNUR, una vez que recogiera la información útil que fuera menester. Aunque parece atrevido por ahora instar por un cuerpo de esta naturaleza, la gravedad actual de la cuestión de los asilados en América Latina, y el peligro de que se recrudezca la situación presente, conducen a proponer medidas que se consideran tal vez inusitadas.

CESAR SEPULVEDA