

## *EL COMITE JURIDICO INTERAMERICANO Y EL DESARROLLO DEL ASILO Y LA PROTECCION DE LOS REFUGIADOS\**

### *1. Introducción*

De acuerdo al artículo 105 de la Carta de la OEA, reformada por el Protocolo de Buenos Aires de 1967, “El Comité Jurídico Interamericano tiene como finalidad servir de cuerpo consultivo de la Organización en asuntos jurídicos; promover el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional, y estudiar los problemas jurídicos referentes a la integración de los países en desarrollo del Continente y la posibilidad de uniformar sus legislaciones en cuanto parezca conveniente”. Los artículos 107 y 108 de la Carta han agregado que el Comité Jurídico Interamericano estará integrado por once juristas nacionales de los Estados miembros, los cuales representan al conjunto de los Estados miembros de la OEA y tienen la más amplia autonomía técnica.

Con anterioridad al Protocolo de Buenos Aires, la Carta de la OEA de 1948 asignaba en su artículo 67 similares funciones a las que hoy posee el Comité Jurídico Interamericano al Consejo Interamericano de Jurisconsultos, que era uno de los órganos del Consejo de la Organización y que se encontraba integrado por representantes de todos los Estados Miembros de la OEA.

Bajo la Carta de la OEA de 1949 el Comité Jurídico Interamericano era meramente la Comisión Permanente del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, de tal suerte que sus actividades y funciones se encontraban estrechamente vinculadas a las tareas del referido Consejo.

En ambas situaciones, antes y después del Protocolo de Buenos Aires de 1967, el Comité Jurídico Interamericano, como cuerpo consultivo de la Organización en asuntos jurídicos y como el órgano específicamente encargado de promover el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional, ha cumplido una importante labor en lo que

\*Las opiniones que se contienen en este documento son personales y no representan necesariamente las de la Secretaría General de la Organización y los Estados Americanos o de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

se refiere al desarrollo y fortalecimiento de la institución del asilo, así como a la protección de los refugiados.

Esta labor puede sintetizarse en los siguientes trabajos realizados por el Comité Jurídico Interamericano en lo que tiene relación con el objeto de este estudio: *a)* redactó los anteproyectos de convenios sobre asilo diplomático y asilo territorial que fueron adoptados por la X Conferencia Interamericana celebrada en Caracas el año 1954; *b)* elaboró en el año 1958 un importante dictamen a solicitud del Consejo de la Organización y el Gobierno de Colombia sobre el asilo concedido a militares en servicio activo; *c)* realizó en 1959, dos dictámenes, uno relativo a la calificación de las causas del asilo diplomático y otro respecto al concepto del delito político; *d)* a solicitud de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, elaboró en 1966 un proyecto de Convención Interamericana sobre Refugiados; y *e)* posteriormente, en la elaboración de dos importantes proyectos de convenciones interamericanas -la de Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexa cuando éstos tengan trascendencia internacional de Washington de 1971 y la Convención de extradición de Caracas de 1981- el Comité Jurídico Interamericano procuró salvaguardar los principios y normas sobre los que descansa la institución del asilo. Cada una de esas actividades serán explicadas a continuación.

## *2. El Comité Jurídico Interamericano y la preparación de las Convenciones sobre Asilo de Caracas de 1954*

A raíz de las dificultades surgidas entre Colombia y el Perú relativas al asilo diplomático concedido por el primero de esos dos Estados al dirigente político peruano Víctor Raúl Haya de la Torre, el gobierno de Guatemala propuso que tal problema fuese tratado en la IV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. La proposición no fue aprobada, pero, en su lugar, el Consejo de la Organización por resolución de 14 de febrero de 1951 dispuso que el tema del asilo fuera estudiado por el Comité Jurídico Interamericano, al que anteriormente se le había confiado un estudio a causa de los problemas suscitados en algunos países centroamericanos por la presencia de refugiados políticos de países vecinos. De esa manera, el Comité recibió dos encargos: uno examinar lo referente al régimen aplicable a los asilados establecidos en

el territorio de un Estado extranjero, y otro, examinar la institución del asilo diplomático.<sup>1</sup>

Esas consideraciones y el deseo de facilitar la firma por los Estados Unidos de América -que no admitían el asilo diplomático- a una eventual convención sobre asilo territorial motivaron al Comité Jurídico Interamericano la redacción de dos anteproyectos de convenciones: una sobre asilo diplomático y otra que se denominó "Sobre Régimen de los Asilados, Exiliados y Refugiados Políticos". Ambos proyectos de convención tienen como fecha el 2 de septiembre de 1952.

Cuando el Comité Jurídico Interamericano comenzó a considerar el anteproyecto de convención sobre asilo diplomático existían sobre esa materia las Convenciones de La Habana de 1928 y de Montevideo de 1933 cuyas disposiciones habían dado lugar a diversas interpretaciones y controversias, las que incluso llegaron a ventilarse ante la Corte Internacional de Justicia a raíz del conocido caso, ya mencionado, del señor Víctor Raúl Haya de la Torre.

Entre las cuestiones más controvertidas se encontraban la calificación de la delincuencia política del asilado; la obligación para el Estado territorial de entregar el salvoconducto a fin de que el asilado pudiese salir al exterior; y la condición de urgencia, materias todas esas que habían sido objeto de una árdua discusión ante la Corte Internacional de Justicia.

Además de intentar regular esas materias, recogiendo lo que el Comité estimaba la práctica mayoritaria en los países latinoamericanos, el nuevo anteproyecto de convención sobre el asilo diplomático procuró también regular otras situaciones que no se encontraban reglamentadas ni por la Convención de La Habana de 1928 ni por la de Montevideo de 1933.

En lo que respecta a la calificación de la naturaleza del delito del asilado, el anteproyecto del Comité reiterando el criterio de la Convención de Montevideo de 1933 señaló que la calificación le corresponde al estado asilante debiendo el estado territorial respetar dicha calificación. Este criterio había sido anteriormente cuestionado por el Perú ante la Corte Internacional de Justicia, la que aceptó su punto de vista en su sentencia de 20 de noviembre de 1950.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Véase Caicedo Castillo, José Joaquín, *La obra del Comité Jurídico Interamericano*, Brasil, abril de 1966, p. 33.

<sup>2</sup> En su sentencia, la Corte rechazó -por 14 votos contra 2- la tesis de Colombia, según la cual, como país asilante, le correspondía exclusivamente el derecho de calificar la naturaleza del delito, mediante una decisión unilateral, definitiva y obligatoria para Perú. Véase *International Court of Justice, Reports*, 1950, p. 288.

Otro problema resuelto por el anteproyecto del Comité Jurídico Interamericano fue el de la obligación del estado territorial de otorgar el salvoconducto al asilado, si éste es calificado de perseguido político.

Con anterioridad, la Corte Internacional de Justicia había negado la existencia de esa obligación, salvo el caso de que sea el propio estado territorial el que solicite la salida del asilado de la sede de la embajada al extranjero.<sup>3</sup> El anteproyecto del Comité, en cambio, estableció la obligación para el estado territorial de otorgar el salvoconducto en todo caso, ya fuese que la solicitud proviniese del estado territorial o del estado asilante después de que éste hubiese hecho la calificación.

Otra cuestión reglamentada en el referido anteproyecto es la relativa a la urgencia, que, como se sabe, es una de las condiciones que se exige para la validez del asilo. La Corte Internacional de Justicia, en su sentencia citada, había señalado que sólo existe urgencia cuando hay una persecución de la multitud contra el asilado. Asimismo, había agregado la Corte, que el asilo no puede sustraer al asilado de la acción de la justicia; no hay, por lo tanto, para la Corte de La Haya, urgencia en concederlo si el asilado está acusado ante autoridades cuya existencia estaba reconocida por una legislación anterior o si ha sido condenado por ella. Según la Corte, no hay urgencia sino “cuando lo arbitrario sustituye al reinado del derecho” . . . ya que “el asilo no puede entenderse como una protección contra la aplicación regular de las leyes y la jurisdicción de los tribunales legalmente constituidos”.<sup>4</sup>

El criterio del Comité Jurídico Interamericano, empero, fue mucho más amplio que el señalado por la Corte al disponer que existe urgencia cuando la vida o libertad del asilado se encuentran en peligro por causa de una persecución política. Por consiguiente, la urgencia para el Comité puede resultar también de las acciones de las autoridades locales contra el asilado. Además, corresponde al estado asilante apreciar o calificar si existe o no la urgencia.

Finalmente, en lo que respecta al anteproyecto de convención sobre asilo diplomático preparado por el Comité Jurídico Interamericano, resulta importante señalar que éste regula varias materias que anteriormente no se encontraban contempladas por las convenciones de La Habana y Montevideo, como es el caso de la posibilidad de conceder asilo en aviones de guerra; o concederlo tanto en los locales de la embajada

<sup>3</sup>*International Court of Justice, Reports, 1950, pp. 278-288.*

<sup>4</sup>*International Court of Justice, Reports, 1950, p. 284.*

como en la residencia del jefe de Misión; asimismo, se establece la subsistencia del asilo en caso de ruptura de relaciones diplomáticas.

El anteproyecto del Comité Jurídico Interamericano fue remitido a la consideración de la Segunda Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, celebrada en Buenos Aires en 1953, la que le impartió su aprobación con algunas pequeñas modificaciones. Posteriormente, la Décima Conferencia Interamericana, verificada en Caracas en 1954, adoptó la convención sobre asilo diplomático basándose para ello en el anteproyecto del Comité Jurídico Interamericano, al que sólo efectuó modificaciones no sustanciales.

Del mismo modo, la Conferencia de Caracas de 1954, al adoptar la convención sobre asilo territorial se basó en el anteproyecto elaborado por el Comité Jurídico en 1952, con las modificaciones introducidas por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos de 1953. Incluso en esta convención las modificaciones de forma son mucho menores, siendo tal vez la más importante el título de la convención ya que el Comité Jurídico Interamericano había propuesto en su anteproyecto denominarla “Sobre el Régimen de los Asilados, Exiliados y Refugiados Políticos”, la cual fue modificada en Caracas por el más breve de “Convención sobre Asilo Territorial”. Pero esta convención es básicamente, al igual que la de asilo diplomático, la misma que había sido redactada como anteproyecto por el Comité Jurídico Interamericano.

Como lo señala en su exposición de motivos,<sup>5</sup> el anteproyecto de convención sobre asilo territorial está inspirado en tres líneas generales: reafirmar el derecho de todo Estado, en ejercicio de su soberanía, a admitir dentro de su territorio a la persona que juzgue conveniente, sin que por el ejercicio de este derecho ningún otro estado pueda hacer reclamo alguno; reglamentar los casos excepcionales en que un Estado está obligado a entregar una persona a un gobierno extranjero que la reclame; y establecer las restricciones a que está obligado a imponer un Estado a la acción individual para impedir actos nocivos a terceros Estados.

Estos tres criterios centrales fueron recogidos por la Convención de 1954 sobre Asilo Territorial.

### *3. Asilo de Militares. Dictamen del Comité Jurídico Interamericano de 1958*

El 2 de mayo de 1958, con motivo de una sublevación militar que tuvo lugar en Bogotá, algunos oficiales comprometidos buscaron y ob-

<sup>5</sup>Comité Jurídico Interamericano. *Recomendaciones e Informes*, 1955, Documentos Oficiales 1949-1953.

tuvieron asilo en las embajadas de Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Paraguay y Perú. El gobierno de Colombia se abstuvo de conceder los salvoconductos respectivos aduciendo de que se trataba de militares en servicio activo, los cuales no eran susceptibles de beneficiarse del asilo.

Tal asunto dio origen a una controversia diplomática, la que llegó a plantearse ante el Consejo de la OEA, el cual, con fecha 30 de junio de 1958, decidió someter una consulta al Comité Jurídico Interamericano “de carácter general y eminentemente técnica sobre la procedencia o improcedencia, a la luz del derecho vigente en materia del asilo, en los casos de militares en servicio activo”.<sup>6</sup>

Posteriormente, el 31 de julio de ese año, el encargado de negocios de Colombia en Brasil presentó al Comité Jurídico Interamericano una nota del ministro de Relaciones Exteriores de Colombia en la que sometía al Comité diversas preguntas específicas en relación al asilo de militares en servicio activo.<sup>7</sup>

El Comité Jurídico Interamericano, después de discutir su propia competencia -materia esa que consultó con el Consejo de Organización- decidió presentar un dictamen en relación a la consulta formulada por el Consejo de la OEA, en la que también respondió a cada una de las preguntas que en relación a esta materia le había solicitado el gobierno colombiano.

Dicho dictamen, que tiene como fecha el 19 de septiembre de 1958, contiene diversas consideraciones doctrinarias en relación al asilo de los militares, las que conviene reproducir:

Entrando a examinar el fondo de la cuestión planteada en la consulta, el Comité Jurídico Interamericano estima que la Convención de La Habana, de 1928, sobre Asilo, y la Convención de Montevideo, de 1933, sobre Asilo Político, ambas debidamente ratificadas por Colombia, no exceptúan del asilo sino a los desertores. Dichas Convenciones no excluyen, de modo general, del asilo, a los militares en servicio activo.

El intérprete no puede reformar la ley ni aún con el ánimo generoso de perfeccionarla. Tampoco puede sustituir la ley por otra o hacer una nueva, porque esa no es su función. Debe limitarse a estudiar el texto para respetarlo si es claro y categórico; o para señalar su aplicación razonable si es oscuro o dudoso.

En concepto del Comité las Convenciones de La Habana y Montevideo, ya citadas, como la de Caracas de 1954 sobre asilo diplomático, son terminantes y no

<sup>6</sup>Comité Jurídico Interamericano, *Recomendaciones e Informes*. Documentos Oficiales. vol. VI, 1961, p. 140.

<sup>7</sup>Tales preguntas pueden leerse en Comité Jurídico Interamericano. *Recomendaciones e Informes*. Documentos Oficiales, vol. VI, p. 142.

ofrecen dudas en relación con los militares. Su aplicación constante por los países americanos ha sido la señalada anteriormente, no habiendo, ni nadie lo pretende, costumbre internacional americana en el sentido de excluir del beneficio del asilo a los militares en servicio activo, y por el contrario pudiéndose citar muchos casos de asilo. Finalmente, no se encuentra en la historia de la preparación de las convenciones vigentes ni en la discusión de los proyectos respectivos en las Conferencias Panamericanas, ningún documento, salvedad, opinión u otra manifestación en contra del reconocimiento del asilo a los militares en referencia.

De donde se deduce que la tesis de privar del asilo a dichos militares no es admisible, porque no tiene en su favor texto convencional alguno, ni una costumbre continental o regional, ni antecedentes basados en la voluntad o en las intenciones de los países americanos.

Por consiguiente los militares gozan del derecho de buscar y obtener asilo en las mismas condiciones que los civiles o sea cuando son acusados, inculpados o condenados por delitos políticos.

Los militares se rigen por el mismo sistema que los civiles para el efecto de la calificación de la delincuencia política. Así, tratándose de países ratificantes de la Convención de Montevideo, se aplica el artículo 2o. de la dicha Convención según el cual 'la calificación de la delincuencia política corresponde al Estado que presta el asilo', disposición que implica para el Estado territorial la obligación de conceder un salvoconducto para que el asilado pueda ausentarse del país con las garantías necesarias.<sup>8</sup>

### Más adelante el dictamen del Comité agrega:

Si consideramos la cuestión relativa al asilo de los militares por otros aspectos, tales como el espíritu de las convenciones, la orientación a que obedecen el pensamiento cuya realización persiguen, los principios en que se basan, se llega igualmente a una conclusión favorable. Celebradas esas convenciones con el fin de consagrar una práctica humanitaria protectora de personas que sean inculpados políticos, no puede hacerse distinción entre esas personas por razón de la profesión a que pertenezcan. En primer lugar, hay un principio de hermenéutica de carácter universal que dice que donde la ley no distingue no es lícito distinguir. En segundo término, si a falta de una norma expresa, se entra en el terreno de las distinciones teóricas, podrían surgir problemas respecto de muchas profesiones, ministerios espirituales, actividades, que no dejarían de considerarse como contradictorias con la participación en movimientos rebeldes. Se llegaría así a una extrema confusión en la aplicación de las Convenciones.<sup>9</sup>

El dictamen concluye analizando las específicas consultas formuladas por el gobierno de Colombia, a todas las cuales el Comité respondió se-

<sup>8</sup>Comité Jurídico Interamericano. *Recomendaciones e Informes*. Documentos Oficiales, vol. VI, 1961, pp. 144-145.

<sup>9</sup>*Ibid*, p. 146.

ñalando que el derecho de asilo también puede beneficiar a los militares, aún si son desertores.

El gobierno de Colombia, aunque acató el criterio del Comité, volvió a plantear el problema del asilo de los militares en la Cuarta Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, la que tuvo lugar el año 1959 en Santiago de Chile. En esa ocasión la Delegación de Colombia, admitiendo que el derecho vigente era el establecido por el Comité, abogó por la conveniencia de reformar las convenciones relativas al asilo a fin de excluir del asilo a los militares. Algunos de los argumentos sostenidos por el gobierno de Colombia, señalan:

La defensa del régimen democrático en la América latina, que es la necesidad más apremiante de las veinte repúblicas, es incompatible con el fomento y estímulo de los golpes de cuartel, y no a otra cosa conduce la posibilidad de que el militar rebelde que fracasa en su empeño obtenga un salvoconducto para esquivar el castigo.

El asilo resulta incompatible no sólo con el honor militar, sino con el propio prestigio y con la unidad de la institución armada. La circunstancia de que los militares en servicio activo sepan que el asilo, reservado a los delinquentes políticos, también puede ampararlos a ellos, debilita su propia convicción sobre el absoluto alejamiento en que deben matenerse con respecto a toda preocupación política. No parece lógico, de un lado, instruir al militar en la teoría y en la práctica de la apoliticidad, y de otro, reconocerle una forma privilegiada de protección contra las sanciones legales a que pueda hacerse acreedor por su participación en la política.

De acuerdo con esas ideas y en vista de que no se pueden equiparar en forma alguna los militares a los civiles en materia de actividades políticas, la cancillería colombiana considera que una buena manera de resolver el problema del asilo de los militares en servicio activo y evitar conflictos con las diversas legislaciones internas de los países americanos, sería la de establecer que, para los efectos del asilo diplomático, no se considere como delito político el cometido por los militares en servicio activo contra el régimen constitucional y la seguridad interior del Estado. Desde luego no se trata de rehusar el asilo a los militares en todos los casos, sino exclusivamente en aquellos en los que con sus actos comprometan la estabilidad de las instituciones jurídica y democrática que ellos tienen el encargo constitucional de sustentar y defender.<sup>10</sup>

Sin embargo, la mayoría de los países americanos representados en la Cuarta Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, fueron partidarios de no innovar las normas interamericanas en materia de asi-

<sup>10</sup>Memorándum de la Cancillería colombiana. Citado por Caicedo Castillo, José Joaquín, *El Derecho Internacional en el Sistema Interamericano*, Madrid, 1970, pp. 450 y 451.

lo, manteniendo el sistema vigente, el cual, como se ha visto, beneficia también a los militares.

#### *4. Reafirmación de principios y normas relativas al asilo. Dictámenes del Comité de 1959*

Con miras a la incorporación a la agenda de la Undécima Conferencia Interamericana -la que, como se sabe, nunca llegó a efectuarse- la IV Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos reunida en Santiago de Chile de 1959, aprobó dos resoluciones mediante las cuales se le encargaban al Comité Jurídico Interamericano trabajos relativos al asilo para ser considerados por la mencionada Conferencia Interamericana.

Mediante la Resolución II, la IV Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos decidió:

Encomendar a su Comisión Permanente, el Comité Jurídico Interamericano, la redacción de un proyecto de artículo o artículos que pudieran incorporarse al Protocolo Adicional que el Consejo Interamericano de Jurisconsultos recomendada con respecto a la Convención sobre Asilo Político suscrita en Montevideo en 1933 y la Convención sobre Asilo Diplomático suscrita en Caracas en 1954; artículo o artículos por medio de los cuales, sin restringir la facultad del Estado asilante de calificar las causas del asilo diplomático, se procurará evitar que el asilo sea solicitado o concedido en forma incompatible con el derecho vigente en América.<sup>11</sup>

El Comité dio cumplimiento a ese encargo mediante un dictamen en el cual analiza tres cuestiones.

En la primera de ellas, el Comité Jurídico Interamericano justifica el sistema vigente de la calificación unilateral por el estado asilante de la naturaleza del delito. En concepto del Comité:

El Estado territorial no debe calificar, ya que precisamente es el que persigue al asilado, tomando el término persecución en un sentido general y amplio, y no en uno simplemente técnico; es decir, el estado territorial pretende apoderarse del asilado para detenerlo o para imponerle determinada sanción o para aplicarle la pena de muerte; todo ello con mayor o menor cumplimiento de las formalidades legales. Dejar en manos del Estado territorial la calificación convertiría el asilo en algo irrisorio y aún grotesco; más franco y honrado sería suprimir la institu-

<sup>11</sup>Comité Jurídico Interamericano. *Recomendaciones e Informes*. Documentos Oficiales, vol. VI, p. 105.

ción. Con ésta es incompatible un sistema de clasificación por el estado territorial.<sup>12</sup>

En segundo lugar, el Comité en ese dictamen analiza la posibilidad de crear una jurisdicción encargada de decidir las diferencias que surjan entre los estados en materia de calificación, llegando a la conclusión de que resulta inconveniente la creación de una jurisdicción especial para conocer y decidir las diferencias entre los Estados por causa del asilo. En concepto del Comité, dicho sistema estorbaría el funcionamiento del asilo, toda vez que las controversias que surgieran tendrían finalmente que someterse a arbitraje, por lo que fomentaría los litigios y conflictos entre los Estados. En tanto que, con el sistema vigente, según el Comité, todo eventual, litigio termina con la calificación, que lo hace imposible; con el sistema jurisdiccional, el otorgamiento del asilo o del salvoconducto significaría apenas el comienzo de un proceso internacional, con las dificultades consiguientes.

Finalmente, el Comité estudia la posibilidad de autorizar un recurso que, manteniendo en su integridad el principio de que la calificación de la naturaleza del delito o de la calidad del perseguido político de asilado corresponda al Estado asilante, permita subsanar el error en que haya podido incurrir el funcionario diplomático o la Cancillería respectiva al hacer la calificación definitiva.

Sobre esta cuestión, el Comité opinó que para corregir cualquier error en la calificación podría radicarse al asilado en el Estado asilante en espera de una demanda de extradición. De ese modo, según el Comité, se mantendría la calificación unilateral obligatoria, así como el deber para el Estado territorial de expedir el salvoconducto que permita la salida del asilado del territorio nacional.

Sobre la base de las consideraciones expuestas, el Comité Jurídico Interamericano adoptó la siguiente resolución:

**Recomendar la inclusión, en el protocolo adicional a las convenciones sobre asilo, de la siguiente disposición, sustitutiva del artículo 17 de la Convención de Caracas:**

**Si hubiese 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.**

<sup>12</sup>Comité Jurídico Interamericano. *Recomendaciones e Informes*. Documentos Oficiales, vol. VI, pp. 109 y 110.

El Estado Asilante deberá aceptar esa radicación y no permitirá la salida del asilado para otro país.

La petición de extradición podrá hacerse aún cuando no haya tratado sobre la materia entre los dos países, y será resuelta conforme a las normas jurídicas que rigen esa institución en el Estado Asilante.

Si no se pidiere la extradición dentro del plazo señalado cesa para el Estado Asilante la obligación de mantener la radicación del asilado en su territorio.<sup>13</sup>

Otra materia que la IV Reunión del Consejo Interamericano encomendó al Comité Jurídico Interamericano se refiere a la definición del delito político. Mediante la Resolución III, dicho Consejo encargó al Comité Jurídico Interamericano la preparación de un estudio y un proyecto de convención sobre delitos políticos, para que la Undécima Conferencia Interamericana pudiese decidir en cuanto a la oportunidad de que se adopte una Convención u otro instrumento relativo a la materia, complementario de las convenciones sobre asilo, o le dé el destino que estime más apropiado.

El Comité Jurídico Interamericano, mediante dictamen de 4 de noviembre de 1959, llegó a la conclusión de que no se justificaba incluir definiciones de delito político en las convenciones sobre asilo. Entre otras consideraciones, el Comité señaló:

Se puede argüir que la inclusión de una o más cláusulas sobre definición del delito político no mejoraría las convenciones sobre asilo diplomático, ni evitaría las divergencias que pueden surgir entre los Estados con motivo de la calificación de la naturaleza política del delito del asilado, ni contribuiría a crear una situación de armonía entre los Estados, de modo a consolidar, perfeccionar y prestigiar la institución del asilo.

Porque siendo de suyo difícil formular la definición mencionada, más difícil será poner de acuerdo a los Estados acerca de que, en un caso concreto, se reúnen las condiciones de la definición, generalmente enunciadas de manera altamente técnica. De tal suerte que la diferencia se acrecentará entre los Estados, puesto que no se discutirá la calificación en su conjunto, sino todos y cada uno de los elementos de hecho y de derecho que hayan servido de base a la calificación. El debate diplomático será más prolongado, ya que recaerá sobre diversas y discutibles cuestiones.

De donde se deduce que no se realizarán los muy loables fines que se persiguen de facilitar el procedimiento del asilo, eliminar los conflictos, y asegurar para el otorgamiento o negativa del salvoconducto, en cada caso particular, el asentamiento de los dos Estados interesados. Al contrario se presentará una situación más delicada, porque se someterán a los gobiernos asuntos que hoy no consideran,

<sup>13</sup>Comité Jurídico Interamericano. *Recomendaciones e Informes*. Documentos Oficiales, vol. VI, p. 115.

en lo referente al asilo.

Entre esos asuntos, resultantes de la confrontación de los términos de la definición con las circunstancias propias del caso en especie, habrá algunos relacionados con la política interna del país, cuyo examen por la representación diplomática del Estado asilante será siempre desagradable para ambos países y podrá producir fricciones entre ellos. Si, por ejemplo, se define el delito político por el móvil noble o egoísta, elevado o vil, que haya guiado al autor, se tendrá, en el asilo diplomático, que el Estado Asilante deberá decidir no sólo si el asilado es un delincuente político, sino también emitir un juicio sobre la causa de la actitud del asilado. En el sistema vigente, le bastará decir que se trata de un delincuente o perseguido político; en el sistema que se propone de una definición deberá explicar su concepto, ajustándolo a lo enunciado en la definición. Por consiguiente, podrá verse forzado a afirmar que el asilado se ha inspirado en móvil noble y justo al intentar derribar el gobierno o poner preso al primer mandatario del Estado territorial, o al luchar contra las instituciones fundamentales de éste. Esas declaraciones para ser sustentadas, requerirán, tal vez, comprobaciones o explicaciones que pueden, ellas sí, y no la actual institución del asilo, constituir intromisión indebida en los negocios internos del Estado territorial.

De otro lado no debe olvidarse que el asilo no favorece exclusivamente a los delincuentes políticos propiamente dichos, más en general a los perseguidos políticos, acentuándose cada día esa tendencia por hallarse conforme con el sentido de protección humanitaria característica del asilo. Para ese concepto de perseguido político, la definición de delito político no recibirá aplicación, careciendo de toda importancia práctica. Nada se adelantaría con ella, pues que el Estado asilante estaría autorizado para dejarla de lado alegando que se trata de un perseguido político.

Además, si no se permite que el Estado asilante, en cada oportunidad, aprecie el concepto del delito político cometido por el asilado, se desvirtúa notablemente el sistema de la calificación unilateral por el asilante, que es base de la existencia de la institución americana del asilo.

Por consiguiente, los razonamientos anteriores llevan a la conclusión de que no se justifica adicionar las Convenciones sobre asilo con la noción del delito político.<sup>14</sup>

Después de señalar, de una manera tan convincente, los inconvenientes que resulta la definición de delito político, el Comité agregó que, en la hipótesis de que los gobiernos americanos estimaren conveniente una definición o caracterización del delito político . . . deberían tomarse en consideración los siguientes elementos de apreciación:

1) Son delitos políticos las infracciones contra la organización y el funcionamiento del Estado.

<sup>14</sup>Comité Jurídico Interamericano. *Recomendaciones e Informes*. Documentos Oficiales, vol. VI, pp. 119-121.

2) Son delitos políticos las infracciones conexas con los mismos. Existe conexidad cuando la infracción se realiza: a) para ejecutar o favorecer el atentado configurado en el número 1, y b) para procurar la impunidad por delitos políticos.

3) No son delitos políticos los crímenes de barbarie y vandalismo, y en general todas las infracciones que exceden esos límites lícitos del ataque y de la defensa.

4) No es delito político el genocidio, de acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas.<sup>15</sup>

Aunque esos dictámenes no cumplieron el objetivo previsto, ellos resultan importantes de recordar toda vez que reiteran el principio y norma fundamental sobre el cual descansa la institución del asilo: que la calificación de la naturaleza del delito sólo compete al Estado asilante. Este principio, tan arraigado en la práctica latinoamericana, había sido desconocido, como se señaló anteriormente, por la Corte Internacional de Justicia.

### *5. Anteproyecto de Convención Interamericana sobre Refugiados de 1966*

La Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, reunida en Río de Janeiro en 1965, mediante la Resolución XXI, recomendó al Comité Jurídico Interamericano la preparación de un Proyecto de Convención sobre Refugiados. El texto de dicha resolución es el siguiente:

#### 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

<sup>15</sup>Comité Jurídico Interamericano. *Recomendaciones e Informes*. Documentos Oficiales, vol. VI, p. 137.

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 prescrito 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 documentos 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.

Entre los documentos considerados por la II Conferencia Interamericana Extraordinaria dentro de su agenda, figuraba el “Informe sobre Refugiados Políticos en América” aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los problemas que reclamaban urgente resolución eran los siguientes:

- 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.

El Comité Jurídico Interamericano, sobre la base de que el asilo se encontraba consagrado tanto por la práctica como por diversos instrumentos interamericanos, entró a examinar si otros instrumentos internacionales -especialmente la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de Ginebra de 1951 y la Convención sobre el Asilo Territorial de

<sup>16</sup>OEA/Ser.L/V/II.11-Doc.7; rev. 2, 2 noviembre 1965.

Caracas de 1954- contemplaban o no las nuevas situaciones señaladas por la Resolución XXI.

El concepto del Comité, dichos instrumentos, además de haber alcanzado un número insuficiente de ratificaciones o adhesiones, contenían diversas limitaciones que impedían encarar adecuadamente los nuevos aspectos originados por el problema de los refugiados. En virtud de ello, se justificaba que el órgano supremo de la Organización hubiese encargado al Comité Jurídico Interamericano elaborar las normas necesarias para proteger, sobre bases convencionales, los derechos humanos de los refugiados.

En concepto del Comité Jurídico Interamericano, las principales situaciones referentes a los refugiados cuyo tratamiento exigía la urgente adopción de normas convenciones, eran las siguientes:

- a) Situación jurídica, incluyendo la definición del refugiado, sus derechos y deberes, su estatuto personal y su situación laboral;
- b) El otorgamiento de un documento de viaje para los refugiados; y
- c) La coordinación de asistencia y protección a los refugiados.

Estas materias fueron desarrolladas en un anteproyecto de Convención Interamericana sobre Refugiados que el Comité Jurídico elaboró durante su sesión extraordinaria celebrada en abril de 1966.<sup>17</sup>

El anteproyecto elaborado por el Comité Jurídico Interamericano -el cual no se encuentra redactado sobre la base de artículos numerados- comienza precisando que “Para los efectos de esta Convención se entiende por refugiado a toda persona que al ingresar al territorio de una de las partes contratantes por causa de persecución no motivada por delitos de derecho común, se le reconozca esta calidad por el Estado territorial”.

Tal definición de refugiados en el ámbito interamericano, encontraba su fundamento en el artículo XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Al adoptar ese criterio, el Comité Jurídico Interamericano quiso también comprender todas las causas de persecución, fueran estas políticas, ideológicas, raciales o religiosas. De ahí su referencia a la “persecución no motivada por delitos de derecho común”.

En cuanto a los derechos y deberes de los refugiados, el proyecto del Comité de Río reproduce dos normas que se encuentran establecidas en la Convención de Ginebra de 1951, las que son:

<sup>17</sup>Comité Jurídico Interamericano. *Recomendaciones e Informes*, vol. IX, pp. 337-351.

Todo refugiado tiene, respecto del país donde se encuentre, deberes que, en especial, entrañan la obligación de acatar sus leyes y reglamentos, así como las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público.

Los Estados contratantes aplicarán las disposiciones de esta Convención a los refugiados, sin discriminación por motivos de raza, religión, nacionalidad, en consonancia con los principios y declaraciones de la Carta de la OEA.

Asimismo, el referido anteproyecto señala que las partes contratantes deberán otorgarles a los refugiados, por lo menos, los derechos que sus leyes conceden a los extranjeros y que “procuraran que la aplicación de dichas normas sean lo más benévola posible para los refugiados cuya situación exija consideraciones especiales”.

Un importante aspecto que se contiene en el referido anteproyecto es el relativo al documento de viaje. El Comité Jurídico Interamericano estimó que el estatuto de los refugiados americanos deberá imponer la obligación a los Estados contratantes de otorgar un documento de viaje en los términos de la recomendación 2 de la Resolución XXI de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, es decir tomando como modelo las especificaciones que constan en el artículo XXVIII de la Convención de Ginebra de 1971 sobre el estatuto de los refugiados. En caso de imposibilidad para el otorgamiento de dichos documentos por parte del país de refugio, el anteproyecto indica que la OEA podrá otorgar dicho documento de viaje de acuerdo con el Estado aludido.

Por último, el proyecto se preocupa especialmente de regular la coordinación de asistencia y protección a los refugiados. En tal sentido, en uno de los párrafos contempla que:

Cuando las condiciones de un Estado parte no le permitan mantener el refugiado podrá solicitar la colaboración de la OEA para la solución de esa situación mediante la adopción de las medidas que sean necesarias.

Para tal efecto en el anteproyecto se señala la creación de una autoridad de la OEA (la que en un voto fundamentado presentado por el miembro argentino Miguel Angel Espeche Gil debería ser la Comisión Interamericana de Derechos Humanos) encargada de la asistencia y protección a los refugiados con las siguientes funciones:

- a) Establecer contactos directos con los gobiernos de los Estados partes, para el cumplimiento de sus funciones a fin de facilitar la protección y asistencia a los refugiados.
- b) Llevar un registro de refugiados.

- c) Negociar con los Estados partes y la OIT la adopción de medidas que posibiliten la admisión al trabajo de los refugiados en los casos de países que establezcan porcentajes para el empleo de extranjeros u otras exigencias.
- e) Establecer contactos y coordinar su acción con la de organismos voluntarios de ayuda.
- f) Cumplir los encargos que le formulen los órganos competentes de la OEA.
- g) Prestar asistencia directa a los refugiados con la conformidad del Estado territorial.
- h) Estudiar la recolocación de refugiados y establecer una bolsa internacional de empleos.

No obstante la resolución de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria y el proyecto de convención preparado por el Comité Jurídico Interamericano, ningún órgano político de la OEA ha vuelto a considerar el tema de una Convención Interamericana sobre los Refugiados, por lo que la proposición del Comité Jurídico no ha podido llevarse a cabo.

*6. El Asilo y la Preparación por el Comité Jurídico Interamericano de la Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexa cuando éstos tengan trascendencia internacional y la Convención sobre Extradición*

En este estudio sobre la contribución del Comité Jurídico Interamericano al fortalecimiento del asilo no puede dejarse de mencionar los debates que se manifestaron en su seno sobre esa materia cuando, a requerimiento de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, al Comité le cupo elaborar los anteproyectos de dos importantes convenciones: la Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y de extorsión conexa cuando éstos tengan trascendencia internacional, firmada en Washington en 1971, y la Convención sobre Extradición suscrita en Caracas en 1981.

La primera Asamblea General Extraordinaria de la OEA, celebrada en junio de 1970, preocupada por las graves manifestaciones de violencia que estaban ocurriendo en el continente americano decidió encomendar al Comité Jurídico Interamericano la elaboración de un dictamen sobre los procedimientos necesarios para hacer efectivas las finalidades de dicha resolución, la que especialmente condenó enérgicamente los actos

de terrorismo y el secuestro de personas, así como la extorsión conexas con ese delito. A la vez, dicha Asamblea General encomendó al Comité elaborar “uno o más proyectos de instrumentos interamericanos sobre el secuestro, la extorsión y otros atentados contra las personas, cuando estos actos puedan repercutir en las relaciones internacionales”.

En cumplimiento de esa resolución el Comité elaboró un anteproyecto de convención, al que denominó “Sobre terrorismo y secuestro de personas con fines de extorsión”.

Dicho proyecto tipificaba dos delitos. En primer lugar, como delito común de trascendencia internacional, cualquiera que sea su móvil, el secuestro, el homicidio y otros atentados contra la vida y la integridad de las personas a quienes el Estado tiene el deber de extender protección especial conforme al derecho internacional, así como la extorsión conexas con esos delitos.

Asimismo, el mencionado anteproyecto se refiere al delito de “terrorismo”, al que describe, en el caso de que las legislaciones de los Estados contratantes no contengan su calificación o tipificación, como aquellos actos que “. . . en la población de un Estado o en un sector de la misma produzcan terror o intimidación o creen un peligro común para la vida, la salud, la integridad corporal o la libertad de las personas por el empleo de medios o artificios que por su naturaleza puedan causar, o causen grandes estragos, graves perturbaciones del orden o calamidades públicas, o por el apoderamiento, posición violenta o siniestro causado a naves, aeronaves y otros medios de transporte colectivo”.

La consecuencia de tales conductas se señaló en el artículo 5 del Anteproyecto: “las personas que participen en la concepción, preparación o ejecución de los actos delictivos mencionados en esta convención no están amparadas por el asilo territorial ni el diplomático y son susceptibles de extradición. En todo caso, la calificación corresponde al Estado bajo cuya jurisdicción o protección se encuentren dichas personas”.

La aparente contradicción existente en esa norma -la que, por una parte, señala que siempre los autores de los delitos tipificados serán considerados como delincuentes comunes que no pueden gozar del asilo diplomático o territorial y que siempre serán susceptibles de extradición y, por otra, afirma que la calificación del delito corresponde al Estado bajo cuya jurisdicción o protección se encuentran esas personas- ha sido explicada en la exposición de motivos del Comité en la que se señala que el derecho de calificación unilateral que se le reconoce al Estado es únicamente para determinar la existencia o no de los delitos contemplados en el proyecto de convención.

Estos criterios que recoge el proyecto de convención fueron impugnados por varios miembros del Comité para quienes el proyecto de la mayoría, además de presentar diversos inconvenientes, afectaba la institución del asilo, tanto territorial como diplomático.<sup>18</sup>

En concepto de algunos de esos miembros, si bien el terrorismo, la más de las veces, constituye un delito común que no autoriza un Estado a concederle asilo o refugio a su autor, las normas contenidas en el proyecto de convención, en las que prescindiéndose de toda consideración subjetiva se señala que el terrorismo siempre y necesariamente no puede constituir un delito político o común que éste, afecta a las normas sobre calificación unilateral del Estado llamado a pronunciarse sobre una petición de asilo.

Los inconvenientes señalados fueron tomados en consideración por la Tercera Asamblea General Extraordinaria de la OEA, la que reunida en Washington en 1971 adoptó, con importantes modificaciones al anteproyecto del Comité, la “Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexas cuando éstos tengan trascendencia internacional”.

Dicha Convención, contrariamente a la proposición del Comité, no se refiere al terrorismo sino tan sólo en el específico caso del secuestro, el homicidio u otros atentados contra la vida y la integridad de las personas a quienes el Estado tiene el deber de extender protección especial conforme al derecho internacional, así como la extorsión conexas con esos delitos.

Las personas procesadas o condenadas por ese delito -dice el artículo 3o. de la Convención- “estarán sujetas a extradición de acuerdo con las disposiciones de los tratados de extradición vigentes entre las partes o, en el caso de los Estados que no condicionan la extradición a la existencia de un tratado, de acuerdo con sus propias leyes”; pero se agrega que: “en todo caso corresponde exclusivamente al Estado bajo cuya jurisdicción o protección se encuentren dichas personas calificar la naturaleza de los hechos y determinar si las normas de esta Convención le son aplicables”.

Con el objeto de evitar toda interpretación que pudiese lesionar el asilo, la Convención en su preámbulo ha señalado que en la aplicación

<sup>18</sup>Véase en Comité Jurídico Interamericano. *Recomendaciones e Informes 1967-1973*, vol. X, los votos del embajador José Joaquín Caicedo, p. 203; del doctor Francisco González de la Vega, p. 227; del embajador Alber Ruiz Eldrige, p. 229 y del profesor Edmundo Vargas Carreño, p. 240.

de sus normas debe mantenerse la institución del asilo . . . , principio éste que se reitera en el artículo 6o. al disponerse que “ninguna de las disposiciones de esta Convención será interpretada en el sentido de menoscabar el derecho de asilo”.

De esa manera, la Convención de Washington de 1971, si bien se aparta de la proposición del Comité Jurídico Interamericano, a la vez, en importante medida, recoge varias observaciones que durante los debates algunos de esos miembros plantearon. Fueron precisamente esas observaciones las que, en importante medida, permitieron salvaguardar la institución del asilo.

Otro instrumento, preparado por el Comité Jurídico Interamericano y que guarda alguna relación con el asilo, es la Convención sobre Extradición, suscrita en Caracas en febrero de 1981.

Los antecedentes más inmediatos de esta convención y de la participación del Comité Jurídico Interamericano en su elaboración son los siguientes:

La Asamblea General de la OEA, en su segundo periodo ordinario de sesiones, mediante la resolución 91 de 21 de abril de 1972, junto con solicitar a los gobiernos de los Estados miembros que formulen observaciones al proyecto de convención que había aprobado el Consejo Interamericano que “teniendo en cuenta las observaciones de los gobiernos, prepare un nuevo proyecto de Convención Interamericana sobre Extradición y lo someta a la Asamblea General, por intermedio del Consejo Permanente, a fin de que éste formule las observaciones que considere convenientes, de acuerdo con el artículo 91(f) de la Carta”.

El Comité Jurídico Interamericano dio cumplimiento a ese mandato de la Asamblea General y en su sesión de febrero de 1973 elaboró un primer anteproyecto de Convención sobre Extradición.

En lo que respecta a las materias que se estudian en este trabajo, el Comité en ese anteproyecto adoptó las siguientes normas:

a) que la extradición no es procedente cuando con arreglo a la calificación del Estado requerido se trate de delitos políticos conexos. La circunstancia de que la víctima del hecho punible de que se trata ejerciera funciones políticas no justifica por sí sola que dicho delito sea calificado como político;

b) que ninguna disposición de la presente Convención impedirá la extradición por el delito de genocidio u otros delitos que sean susceptibles de extradición en tratados vigentes entre el Estado requirente y el Estado requerido;

c) que nada de lo dispuesto en la presente Convención podrá ser in-

terpretado como limitación del derecho de asilo, cuando éste corresponda.<sup>19</sup>

Tales normas, como puede apreciarse, tienden a dejar incólumes los principios sobre los que descansa el asilo.

Posteriormente dicho proyecto fue sometido a la consideración de la Asamblea General de la OEA, la que en su Quinto Periodo Ordinario de Sesiones en el año 1975, solicitó a los Estados miembros que le formularan observaciones y al Comité Jurídico Interamericano que, tomando en consideración esas observaciones, volviese a formular un nuevo proyecto.

Aunque algunos gobiernos presentaron observaciones a las normas que inciden en el derecho de asilo que el Comité había propuesto en su anteproyecto de 1973, éste en el nuevo proyecto que elaboró el año 1977 decidió mantener los mismos criterios que había sostenido anteriormente. En concepto del Comité, como quedó de manifiesto en las discusiones habidas en su seno, nuevamente resultaba necesario preservar la institución del asilo. Explicando el alcance que tiene la extradición cuando existe un tratado específico que con anterioridad ha calificado un delito como común, el Comité señaló:

Si bien en el Proyecto se adopta un criterio subjetivo para la calificación debe admitirse que en este proyecto como en otros tratados, puedan, frente a la gravedad de ciertos actos, adoptar criterios de tipo objetivo, como en el caso de genocidio. Consecuentemente, el Comité decidió mantener el texto del artículo 11 del Proyecto de 1973. La Convención sobre Genocidio, de 1948, prevé en el artículo VII los efectos de extradición, el genocidio y los otros actos enumerados en el artículo III no serán considerados como delitos políticos. Las Partes contratantes se comprometen, en tal caso, a conceder la extradición conforme a su legislación y a los Tratados vigentes.<sup>20</sup>

El proyecto del Comité de 1977, junto con otros documentos y estudios, sirvió de documento de trabajo a la Conferencia Especializada que se reunió en febrero de 1981 en Caracas y que adoptó la Convención de Extradición.

<sup>19</sup> Artículos 10 No. 4, 11 y 12 del anteproyecto de Convención. Véase trabajos realizados por el Comité Jurídico Interamericano durante el periodo de sesiones celebrado del 15 de enero al 16 de febrero de 1973. OEA/Ser.G.IV.8 CJI.13., p. 32.

<sup>20</sup> Comité Jurídico Interamericano. Trabajos realizados por el Comité Jurídico Interamericano durante el Periodo Ordinario de Sesiones celebrado del 10 de enero al 18 de febrero de 1977, pp. 69 y 70.

Es interesante anotar que la Conferencia de Caracas rechazó todo intento de alterar las normas que el Comité había propuesto en materia de asilo no permitiendo así la incorporación de conceptos que hubieren desvirtuado la institución del asilo. De ese modo, con algunas modificaciones de forma, la Convención de Caracas de 1981 adoptó en esas materias los mismos criterios sustentados por el Comité Jurídico Interamericano.

### 7. Conclusiones. Posibles desarrollos

De los antecedentes expuestos cabe concluir, en primer lugar, que el aporte del Comité Jurídico Interamericano al perfeccionamiento y fortalecimiento del asilo, tanto diplomático como territorial, ha sido significativo. En efecto, como se ha visto anteriormente, al Comité Jurídico Interamericano le cupo perfeccionar la institución del asilo diplomático al elaborar el anteproyecto de lo que después fue la Convención de Asilo Diplomático de 1954; redactar el primer anteproyecto dentro del sistema interamericano sobre Convención de Asilo Territorial, la que posteriormente se tradujo en la Convención de 1954 sobre esa materia; fortalecer, a través de importantes dictámenes de 1958 y de 1959, la institución del asilo diplomático, dilucidando una serie de controversias que se habían suscitado respecto de su interpretación y aplicación; asimismo, el Comité, como cuerpo, o alguno de sus miembros mediante influentes votos separados, han contribuido a resistir los intentos para desvirtuar los fundamentos sobre los cuales descansa la institución del asilo, como quedó de manifiesto cuando en el seno del Comité se discutieron proyectos de convenciones interamericanas que, en alguna medida, afectaban dicha institución.

Por otra parte, al Comité también le cupo el año 1966 elaborar el único proyecto de convención sobre refugiados que se ha presentado dentro del sistema interamericano.

Toda esta importante labor cumplida por el Comité de Río de Janeiro explica que el relator de este coloquio, doctor Héctor Gros Espiell, en su excelente Informe Preliminar haya propuesto como una de sus recomendaciones la siguiente:

Los estudios ya hechos por el Comité Jurídico Interamericano, en años pasados, en materia de asilo territorial y de refugio, deberían ser proseguídos, teniendo en cuenta los nuevos elementos de juicio existentes y las consecuencias que se derivan de la actual situación jurídica y política.<sup>21</sup>

<sup>21</sup>Gros Espiell, Héctor, *El Derecho Internacional Americano sobre Asilo Territorial y Extradición en sus Relaciones con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre Estatuto de los Refugiados*. Rev.1., pp. 80 y 81.

Sin embargo, el propio doctor Gros Espiell, en otra parte de su trabajo, con gran realismo observa las enormes dificultades que existen para elaborar nuevos instrumentos interamericanos en materia de asilo territorial. Dice el doctor Gros Espiell:

Hoy, ante los problemas que enfrenta el Sistema Interamericano, entre ellos la duplicidad de sistemas jurídicos como consecuencia del ingreso de los Estados del Caribe y las discrepancias políticas, que serían especialmente agudas en temas como los del asilo territorial, extradición y refugio, no puede pensarse seriamente en la posibilidad de elaborar un texto que, con perspectivas de éxito y de un rápido proceso en cuanto a firmas y ratificaciones, actualice, modernice y de nueva operatividad al instituto del asilo territorial en América.<sup>22</sup>

Cualquier persona que esté al tanto de la actual situación del sistema interamericano no puede sino concordar con esa afirmación. Siendo así, ¿Qué posibles desarrollos pueden caberle al órgano jurídico cuya principal función es la de, precisamente, elaborar proyectos de convención?

Ello no quiere decir que deba excluirse al Comité Jurídico Interamericano de participar en iniciativas que tengan relación con el fortalecimiento de la institución del asilo o el desarrollo del tema de los refugiados. Muchísimo menos que pueda prescindirse de su importante contribución, especialmente en lo que corresponde al asilo cuya vigencia, tal como ha sido destacada por el Comité, es importante preservar.

A la vez, lo que corresponde ahora es encarar los problemas del asilo territorial y de los refugiados a la luz de las nuevas realidades que han surgido en la América Latina y a las que en forma tan acertada se ha referido el doctor Gros Espiell. Sólo dentro de ese nuevo contexto puede tener sentido la participación del Comité Jurídico Interamericano o de cualquier otro órgano del sistema interamericano.

Más aún. Todo nuevo aporte del Comité Jurídico Interamericano tendría que ser efectuado en estrecha cooperación con aquellos otros órganos u organismos del sistema interamericano que, por sus propias funciones, tengan una especial vinculación con el problema del asilo territorial y de los refugiados.

En ese sentido, entre otras, cabría considerar dos iniciativas.

La primera surge de una consideración formulada por el doctor Gros Espiell, cuando se refiere, en lo que respecta a la codificación americana ante los problemas actuales del asilo territorial, “que la única vía realista es trabajar en base a los textos internacionales vigentes, pero coordi-

<sup>22</sup>*Ibid*, p. 74.

nando su aplicación, en lo posible, con el Sistema de las Naciones Unidas".<sup>23</sup>

Tal coordinación requería de un detenido examen de los textos e instrumentos vigentes tanto del sistema interamericano como del de Naciones Unidas y eventualmente -como lo ha propuesto el doctor Gros Espiell en otra de sus recomendaciones- la celebración de un Acuerdo de Cooperación entre la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados y la Secretaría General de la OEA.

Acualmente, la Subsecretaría para Asuntos Jurídicos de la OEA se encuentra coordinando en el campo jurídico esas relaciones de cooperación con el Alto Comisionado para los Refugiados. Naturalmente tendrá que ser ella la que continúe con tales funciones y sólo a esa Subsecretaría le podrá corresponder la preparación del proyecto de acuerdo con el Alto Comisionado para los Refugiados.

Sin embargo, de suscitarse dificultades en cuanto a la interpretación de los actuales instrumentos regionales o en cuanto a su simultánea aplicación con los instrumentos de Naciones Unidas, el Comité Jurídico Interamericano podría ser llamado a formular un dictamen que pudiese solucionar tales dificultades, sin perjuicio de que también se pueda encomendar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a través de una opinión consultiva, esa interpretación ya que ella incide en tratados relativos a la protección de los derechos humanos.

Otra iniciativa en la que el Comité Jurídico Interamericano podría tener una participación es la que se refiere a la elaboración de normas jurídicas respecto a la coordinación de la asistencia y protección de los refugiados en las Américas.

Como se estudió en páginas anteriores, el Comité Jurídico Interamericano en su proyecto de Convención de 1966 sobre Refugiados propuso la creación dentro de la OEA de una autoridad encargada de la asistencia y protección de los refugiados.<sup>24</sup>

Si bien, por las razones señaladas anteriormente, no parece conveniente insistir en la elaboración de una nueva convención interamericana sobre refugiados, la idea del Comité de establecer dentro del sistema interamericano una autoridad encargada de la asistencia y protección a los refugiados debería volverse a tomar en consideración.

<sup>23</sup>*Ibid*, p. 74.

<sup>24</sup>Véase en este mismo documento la p. 132 donde se señalan las funciones de esa autoridad.

Naturalmente, esa autoridad tendría que trabajar en estrecha colaboración con el Alto Comisionado para los Refugiados de las Naciones Unidas.

El establecimiento de esa autoridad interamericana no necesita constar de un instrumento convencional. Bien ella puede establecerse mediante una resolución de un órgano político de la OEA, preferentemente por la Asamblea General. Al respecto existe el precedente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la que fue creada por una resolución de una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y funcionó eficazmente sin bases convencionales hasta su incorporación a la Carta de la OEA por el Protocolo de Buenos Aires de 1967.

La preparación de ese proyecto de resolución, precisando las funciones de la autoridad encargada de la asistencia y protección a los refugiados, así como sus relaciones con el Alto Comisionado para los Refugiados, podrían encomendarse al Comité Jurídico Interamericano conjuntamente con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la que parecería ser el órgano natural llamado a desempeñarse como esa autoridad.

Tales son algunos de los nuevos desarrollos e iniciativas que, dentro del nuevo contexto y realidades que han surgido en América Latina, podría llevar a cabo el Comité Jurídico Interamericano.

EDMUNDO VARGAS CARREÑO