

por el Alto Comisionado y por el Departamento de Tratados de las Naciones Unidas, sobre la cuestión que antes hemos analizado y que afecta directamente a Argentina, Brasil y Paraguay, ya que una adecuada y positiva hermenéutica reforzaría la protección de los refugiados en América Latina.

v) Sin perjuicio de ello, sería de desear que, a breve plazo, Argentina, Brasil y Paraguay hicieran la declaración prevista en el artículo 1, sección B, del párrafo 2 de la Convención, que dice:

Todo Estado contratante que haya adoptado la fórmula a) podrá en cualquier momento extender sus obligaciones, mediante la adopción de la fórmula b) por notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

### *VIII. Las Naciones Unidas y el Asilo territorial*

11. Es sabido, y ya lo hemos expresado en este informe, que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial (Ginebra, 10 de enero a 4 de febrero de 1977), convocada de acuerdo con la Resolución 3456 (XXX) de la Asamblea General, no llegó a cumplir con su mandato dentro del término previsto.

La Conferencia tuvo ante sí el Informe del Grupo de Expertos para el Proyecto de Convención sobre Asilo Territorial (A/10177 y Corr. 1).

No corresponde que sean analizadas en el presente estudio las causas del fracaso de la Conferencia y las perspectivas y posibilidades de una nueva Conferencia. Han sido, por lo demás, estudiadas por un grupo de personalidades vinculadas al tema en la Mesa Redonda del Instituto Internacional de Derecho Humanitario celebrada en San Remo, del 8 al 11 de mayo de 1978.

Interesa, sin embargo, especificar que, a los efectos de este informe, es evidente que el proceso de la Conferencia de 1977 y las pocas perspectivas y posibilidad a corto plazo de que vuelva a reunirse con éxito, aumenta el interés, y se podría decir que la necesidad, de actuar sobre la base de una mejor y más completa aplicación de los instrumentos internacionales en vigor, es decir, de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967, y en el caso de la América Latina, de los convenios y tratados vigentes sobre asilo territorial, coordinando y armonizando la aplicación, con un objetivo sistemático y global de éstos con los instrumentos de carácter universal.

Sin perjuicio de que luego estudiaremos las posibilidades de des-

arrollo y evolución del derecho internacional americano en la materia, hay que concluir, ya que se puede adelantar que ante el fracaso de la Conferencia de 1977 y las escasas perspectivas de elaboración de nuevos textos sobre asilo territorial en América Latina, que el futuro de la protección de los refugiados en Latinoamérica tiene necesariamente que encararse en la dirección de lograr una más amplia vigencia de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 en su relación, coordinada y sistemática, con los instrumentos americanos pertinentes. Pero esta acción debe considerar las actuales circunstancias políticas que en América han afectado y afectan la cuestión y las realidades hoy existentes en el continente, y, de manera especial, en algunas partes del mismo.

#### IX. *El asilo territorial en América Latina y el derecho internacional general*

12. El derecho internacional americano sobre asilo territorial y extradición, no puede concebirse como un sistema autónomo, distinto, hermético y ajeno frente al derecho internacional sobre la materia. El uso mismo de la expresión derecho internacional americano puede ser peligroso, ya que esta denominación es equívoca. Dejando de lado la vieja y superada discusión sobre la existencia misma de un derecho internacional americano, cuestión que actualmente resulta antigua y carente de sentido,<sup>13</sup> es preciso señalar que en el presente estudio usamos dicha expresión sólo para referirnos, globalmente, a los instrumentos internacionales adoptados en América, con vigencia sobre el continente, en materia de asilo territorial y de extradición. La cuestión puede ser distinta con referencia al asilo diplomático, ya que esta institución no está jurídicamente reconocida por principios o normas de carácter universal. En ningún momento el uso por nosotros de esta expresión de derecho internacional americano, significa conceptuar que compartimos el criterio de algunos viejos internacionalistas de que hay un sistema de principios de derecho internacional propios de la América, que son contrarios o distintos a los del derecho internacional general o que cubren materias no reguladas por éste. Por el contrario, para nosotros, hoy los principios, los fundamentos y los objetivos del derecho internacional ac-

<sup>13</sup>Una novedosa actualización de este viejo tema, con precisas referencias a la antigua polémica en Juan Carlos Puig, "Derecho Internacional Americano, Nacionalismo y Régimen Internacional", *Nuevo Mundo*, Revista de Estudios Latinoamericanos, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, Caracas, Año I, No. 1, julio-septiembre, 1978.

tual son únicos y generales y las expresiones regionales de este derecho internacional deben ser interpretadas y aplicadas en relación a estos principios y criterios universales.<sup>14</sup> Lo que ocurrió en el pasado, cuando el debate sobre la existencia o no de un derecho internacional americano apasionó a los juristas, es otra cosa. Pudo la cuestión discutirse entonces, pero actualmente, a nuestro juicio, los principios, los fundamentos y los objetivos del derecho internacional son únicos, universales y generales.

En materia de asilo territorial y extradición, no puede estimarse, de tal modo, que los convenios americanos vigentes formen un sistema antinómico, distinto, separado o hermético respecto de las normas universales sobre asilo territorial, refugio político o extradición.

De todo lo que se ha expuesto en este párrafo resulta que se refuerza la convicción, en que se funda el presente estudio, de que es preciso coordinar el sistema universal y el sistema regional y de que es necesario explorar las posibilidades e indicar los caminos prácticos posibles que se deben seguir para llevar adelante este enfoque global de la cuestión, armonizando los instrumentos universales sobre asilo territorial y refugio político con los textos regionales americano sobre asilo territorial y extradición.

### *X. El concepto de asilado territorial en América Latina*

13. ¿Cuál es el concepto de asilado territorial según los convenios americanos vigentes?

El asilado territorial es, en América, según estos convenios, la persona que se refugia en un Estado como consecuencia de que es perseguida por el hecho de imputársele la comisión de “delitos políticos” (Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889, artículo 16), “delitos políticos concurrentes en que no procede la extradición” (artículos 11 y 12 del Tratado de Montevideo sobre Asilo y Refugio Políticos, de 1939) o por ser perseguida “por motivos políticos” (artículos 11 y 12 de este Tratado). El criterio de que el asilo territorial puede concederse cuando se trata de perseguidos por motivos o delitos políticos, se reitera en la Convención de Caracas sobre Asilo Territorial (artículo 3), que habla de personas “que sean perseguidas por sus creencias, opiniones o filiación política o por actos que puedan ser considera-

<sup>14</sup>Castañeda, Jorge, “El Sistema Interamericano, Ficción y Realidad”, *Nueva Política*, Vol. I, No. 4, México, 1977.

dos delitos políticos, o personas perseguidas por motivos o delitos políticos”.

La Convención de San José (artículo 22.7), prevé la posibilidad de asilo en caso de persecución por “delitos políticos o comunes conexos con los políticos”.

Es claro, en consecuencia, que procede al asilo territorial en caso de delitos políticos o comunes conexos o relacionados con los delitos políticos.

Es discutible, en cambio, y el criterio varía según las diversas convenciones americanas aplicables y, por ende, de los países americanos que están vinculados a unos y a otros, que procede en caso de sujetos que sean perseguidos políticos o de personas perseguidas por delitos comunes, pero cuya persecución responde a motivos o fines políticos. Este asunto se complica aún más por el hecho de que no hay en el derecho internacional americano un paralelismo completo entre los casos en que se puede conceder el asilo territorial y las causales para no hacer lugar a la extradición.

También es discutible la cuestión de si el asilado territorial puede ser tanto el perseguido por delitos políticos, como el perseguido por motivos políticos, aunque no haya delito (Convención de Caracas de 1954), o si sólo pueden ser calificados como tales los perseguidos por delitos políticos o comunes conexos con los políticos (Convención de San José, artículo 22). En la primera hipótesis, la de la Convención de Caracas de 1954, el concepto es análogo, aunque no igual (luego veremos las diferencias), con el que da la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, que habla de que haya “fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas. . . ” (artículo 1). En el segundo caso el concepto es distinto, ya que si no hay delito, aunque haya persecución basada en una persecución política, no habría asilo territorial, pero podría haber refugio político, según la Convención de 1951 sobre los Refugiados.

El Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889 exceptúa del asilo territorial “a los desertores de la marina de guerra en aguas territoriales de un Estado” (artículo 18). No existe norma análoga ni en el Tratado de Montevideo sobre Asilo y Refugio Políticos de Montevideo de 1939 ni en la Convención de Caracas sobre Asilo Territorial. No existen en el Tratado de Montevideo, en lo que respecta al refugio, ni en la Convención de Caracas sobre Asilo Territorial, normas análogas a las que hay en los casos de asilo diplomático para negar este

tipo de asilo a los desertores de las fuerzas del mar, tierra y aire (Tratado de Montevideo de 1939, artículo 3) y Convención de Caracas sobre Asilo Diplomático (artículo III). Sin embargo, tanto el Tratado de Montevideo de 1939, como la Convención de Caracas de Asilo Diplomático, establecen que es permitido el asilo de los desertores “si el hecho. . . demuestra carácter político” o “si los hechos que motivan la solicitud del asilo. . . demuestran carácter político”. No existe ninguna precisión de la cuestión de los desertores militares ni en la Convención de 1951 ni en el Protocolo de 1967.

Los conceptos de asilado territorial según las Convenciones Americanas y refugiado político en la Convención de 1951, así como los casos en que puede solicitar el asilo territorial o el refugio político, según uno y otro sistema, puede coincidir, pero no tienen necesariamente que coincidir. Los conceptos y las causales son análogos, pero no idénticos.

### *XI. Calificación del asilado territorial*

14. De manera expresa o tácita, todos los textos americanos aplicables se fundan en el principio de que es el Estado territorial, es decir, el que concede el asilo, el que califica la existencia o inexistencia de las causales que motivan el asilo (artículo 11.3 del Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos de Montevideo de 1939; artículo 1 de la Convención de Caracas sobre asilo territorial y artículo 22.7 de la Convención de San José), salvo que haya convenios internacionales aplicables que expresamente den el carácter de no políticos, es decir, comunes, a ciertos delitos. En este sentido deben entenderse las palabras finales del párrafo 7 del artículo 22 de la Convención de San José. Un ejemplo, de los muy pocos existentes en América a este respecto, es la Convención de 1971 “para prevenir y sancionar los actos de territorios configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexa cuando éstos tengan trascendencia internacional” (Art. 2).

### *XII. El derecho a buscar y recibir asilo*

15. La Convención de San José establece que hay un derecho de buscar y recibir asilo. Tipifica pues, hasta cierto punto, el asilo territorial como un derecho, pero no un derecho a obtener el asilo, sino tan sólo a buscarlo y a recibirlo, si se le concede. De igual modo tampoco la Convención de Caracas de 1954 y los Tratados de Montevideo lo confi-

guran como un derecho individual capaz de generar un deber correlativo.<sup>15</sup> Nos referiremos a esta cuestión en el párrafo 27.

### XIII. Asilo territorial y extradición

16. La extradición no procede cuando se trate de personas que, con arreglo a la calificación del Estado requerido, sean perseguidas por delitos políticos o delitos comunes cometidos con fines políticos o cuando la extradición se solicita obedeciendo a móviles predominantemente políticos (artículo IV de la Convención de Caracas sobre Asilo Territorial).

Los casos en que la extradición no procede cambian según los distintos textos convencionales americanos, pero siempre se acepta que en caso de delito político o de persecución política, ella no es pertinente.

17. Ahora bien, un asilado territorial no puede ser objeto de extradición, salvo si está procesado por un delito común ante tribunales ordinarios con anterioridad a la comisión de un delito político. En cambio, el hecho de ser refugiado político según la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, no inhibe, *a priori* -y en principio-, el derecho del Estado a solicitar la extradición del refugiado que pueda haber cometido delitos comunes o delitos que den lugar a la extradición, según el derecho aplicable a ese caso. Pero debe siempre considerarse lo que disponen los artículos 32 y 33 de la Convención de 1951: no expulsión y *non refoulement* y las consecuencias que se derivan de estos principios esenciales.

<sup>15</sup>Sepúlveda, César, *México ante el asilo*, cit., dice en la página 25: "Hasta ahora no puede hablarse de un 'derecho de asilo', oponible a otro Estado, o invocable por un particular frente a un gobierno extranjero, como una norma clara y general de derecho internacional. Existen como hemos visto, algunas reglas convencionales bien desperdigadas mas no puede hablarse de preceptos consuetudinarios y además, todo ello está referido como potestad del Estado, no como garantía del individuo. Ni siquiera aparece en las declaraciones de derechos y deberes de los Estados, como debiera. El asilo territorial es sólo una consecuencia de la soberanía del Estado, que hasta cierto punto los demás Estados están obligados a respetar. Ello motiva que los Estados se desentiendan en su práctica de aducir ningún otro título para ejercer el asilo, y ello puede ser una causa contributiva para que no haya habido progreso en la institución".

#### XIV. *La concesión del asilo territorial y la condición de refugiado*

18. La aceptación de una persona como asilado territorial no la transforma automáticamente en refugiado a los efectos de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967, pero sin duda constituye un elemento de juicio importante a considerar por las autoridades que deben calificar el refugio político. Y a la inversa, la calificación de una persona como refugiado político, según el sistema de las Naciones Unidas, no significa que, *ipso jure*, deba ser considerada como asilado territorial.

#### XV. *Conclusiones sobre la relación de los conceptos de asilado territorial y refugiado*

19. La dicotomía entre asilado territorial y refugiado político (según el Estatuto de las Naciones Unidas), que no es pensable a corto o mediano plazo que se supere en América Latina, crea en teoría problemas de difícil solución. Pero la verdad es que, en la práctica, como consecuencia de la decadencia del asilo territorial, estos problemas no son tan graves, ya que en general, las grandes cuestiones de refugiados en América Latina se encaran y resuelven por aplicación del sistema de refugiados políticos de las Naciones Unidas y por acción del Alto Comisionado.

Lo más importante es que hay que tratar que el objetivo común que tienen el instituto del asilo territorial en América Latina y el refugio político en las Naciones Unidas, haga posible el planeamiento y ejecución de una política coherente y sistemática para proteger no sólo a los perseguidos por delitos políticos, sino también a los perseguidos por razones o motivos políticos, aunque no haya delito y para que éstos tengan en el Estado territorial un adecuado *status* de protección económica, social y cultural.

Me atrevo a pensar que hoy es esencial garantizar el asilo territorial no sólo a los delincuentes políticos. En efecto, la gran mayoría de los que actualmente buscan asilo territorial o refugio, son perseguidos que no han cometido ni están procesados por ningún delito político.

Con respecto a la forma de encarar los problemas económicos, sociales y culturales que plantea el asentamiento de los refugiados, así como por el hecho de que existe un sistema orgánico (la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), que se encarga directamente de estas cuestiones y también del tema cada vez más im-

portante de los desplazamientos del primer lugar de refugio al lugar de refugio definitivo y de la cuestión de los refugiados en órbita,<sup>16</sup> el derecho de las Naciones Unidas es mucho más moderno, progresista y actual que el derecho internacional americano, incluso que la Convención de Caracas de 1954. No hay que olvidar, por lo demás, que la Convención de las Naciones Unidas de 1951 para calificar el concepto de refugiado tiene en cuenta la persecución en sí misma, pero también el temor fundado de una persona a ser perseguida por las razones o causales que la Convención enumera.

20. En el derecho internacional americano el concepto de refugiado, establecido por las convenciones interamericanas o por otros tratados latinoamericanos al respecto, es el mismo que el de asilado territorial. En cambio este concepto no coincide totalmente, aunque tenga elementos análogos, con el refugiado según la Convención de 1951. Es por ello que cuando se usa el término refugiados, es necesario precisar si se le está utilizando según la terminología de las convenciones interamericanas, en las cuales, repetimos, es sinónimo de asilo territorial, o según la terminología de la Convención de 1951.

### *XVI. Derechos del asilado y del refugiado*

21. El asilado territorial según las convenciones americanas, tiene el derecho de no ser entregado por las autoridades del Estado territorial a las de otro Estado, salvo que sea procedente la extradición (artículo 15 del Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889, artículos III y IV de la Convención de Caracas de 1954). Tienen también el derecho a la libre emisión del pensamiento, de reunión y de asociación, salvo, las limitaciones expresas que resulten de las Convenciones aplicables (artículo VII y VIII de la Convención de Caracas de 1954). Es obvio que el reconocimiento expreso de estos derechos responde a que son los que plantean problemas políticos en el caso de los refugiados territoriales y por ello era y es necesario preverlos especialmente. No puede dudarse de que además, por principio, gozan de todos los demás derechos que son inherentes a la persona humana y que no dependen, por tanto, de que el individuo sea nacional, ciudadano, extranjero o residente.

El Tratado de Montevideo sobre Derecho Penal Internacional de

<sup>16</sup>International Institute of Humanitarian Law, *Round Table on Refugees in Orbit*, Florence, Italy, 1979.



1889 especifica que la concesión del refugio no implica para el Estado que lo otorga el deber de albergar indefinidamente al asilado en su territorio.

La Convención de San José de 1969 se refiere a una cuestión análoga, aunque no exactamente igual, porque trata de la no expulsión de extranjeros en los casos por ella previstos. Analizaremos esta norma en el párrafo 26 del presente estudio.

22. El asilado territorial tiene, a su vez, el deber de no realizar en el territorio del Estado en que está refugiado actos que pongan en peligro la paz pública de la Nación (artículo 16 del Tratado Penal Internacional de Montevideo de 1899). Tiene la obligación de no efectuar propaganda sistemática por medio de la cual incite el empleo de la fuerza o la violencia contra otro Estado y de no instigar acciones que tengan por objeto el empleo de la fuerza o la violencia contra otro Estado (artículos VII y VIII de la Convención de Caracas sobre Asilo Territorial y artículo 12 del Tratado de Montevideo sobre Asilo y Refugio Políticos de 1939).

23. El Estado territorial tiene, en el derecho internacional americano, el deber de impedir que los refugiados realicen en su territorio actos que pongan en peligro la paz pública del Estado de que proceden (artículo 16 del Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889 y artículo 11 del Tratado de Montevideo sobre Asilo y Refugio Políticos de 1939). En especial se prevé la posibilidad de vigilancia o internación de los asilados (Tratados de Montevideo antes citados y artículo IX de la Convención de Caracas de 1954 sobre Asilo Territorial).

La Convención de 1951 sobre los Refugiados expresa que 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 de orden público.

24. La Convención de 1951 prevé el derecho de los refugiados a no ser expulsados, estableciendo que es deber del Estado no expulsar a los refugiados, de acuerdo con el régimen previsto en su artículo 32, prohibiéndose expresamente la expulsión y la devolución (*refoulement*) (artículo 33). Con respecto a esta cuestión en el derecho americano debe tenerse en cuenta lo expuesto en el párrafo 21 del presente informe.

25. En cuanto a los derechos de que goza el refugiado, la Convención de 1951 se refiere a ellos en múltiples artículos (3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 y 34). La enumeración minuciosa de estos derechos en la Convención de 1951, es el resultado de que encara problemas y situa-

ciones, ignoradas por el derecho americano, como consecuencia de que este sistema concebía el asilo territorial como un fenómeno de carácter esencialmente individual, sin proyección social masiva y no regulaba, por tanto, los problemas del trabajo, de la subsistencia económica, del asentamiento social y el tratamiento cultural de los asilados territoriales, cuestiones que, en cambio, están encaradas en la Convención de 1951.

### XVII. *El principio de no devolución*

26. El principio del *non refoulement*, aunque con diferentes fórmulas, se encuentra reconocido tanto en el derecho americano como en el sistema de las Naciones Unidas.

En el sistema americano se establece el derecho de los asilados territoriales a no ser entregados al Estado, salvo el procedimiento de extradición (véase párrafo 20 de este informe). A la referencia hecha en ese párrafo al Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889 (artículo 15) y a la Convención de Caracas de 1954, debe agregarse el inciso segundo del artículo 12 del Tratado de Montevideo sobre Asilo y Refugio Políticos de 1939, que dice: “La cesación de los beneficios del refugio no autoriza a poner en el territorio del Estado perseguidor al refugiado”.

La Convención de San José dice en los párrafos 8 y 9 de su artículo 22:

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

9. Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros.

En estas normas el principio está reconocido de una manera amplia, ya que se aplica a todo extranjero que se encuentra en el territorio de un Estado y no sólo respecto de los que gozan del *status* de asilados territoriales.

Hoy en día, sin embargo, en América Latina, mejor dicho, en algunas regiones del continente y en determinados países, el cumplimiento práctico del principio del *non refoulement* pasa por una aguda crisis. No sólo, en efecto, se entregan a los perseguidos políticos, sean o no asilados territoriales, por vías policíales, sin emplearse en muchísimos casos el

procedimiento de la extradición cuando se les imputan delitos comunes, sino que, lo que es aún más grave, existe en muchos casos una colaboración de hecho de las fuerzas policiales o de seguridad para actuar coordinadamente en los territorios de sus respectivos Estados. De acuerdo con estos procedimientos de facto, para detener a los perseguidos políticos reclamados o para entregarlos a las autoridades del país de origen, no se cumple ninguna formalidad especial e incluso se llega a que las fuerzas policiales, de seguridad o paramilitares de un Estado actúen, de hecho y secretamente, en el territorio de otro, con la tolerancia de las autoridades del Estado territorial.

### *XVIII. Derecho a buscar y recibir asilo y derecho al asilo. Diferencia de los conceptos*

27. Ya hemos dicho que no hay un derecho al asilo territorial, considerando como un derecho subjetivo que implica el deber concordante de concederlo. Sólo se ha reconocido el derecho “de buscar y recibir asilo en territorio extranjero” (artículo 22, párrafo 6 de la Convención de San José). Esta fórmula es análoga a la del artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. La Declaración sobre Asilo Territorial de 1961 encara la cuestión en el sentido de que el asilo concedido por el Estado en ejercicio de su soberanía debe ser respetado por los otros Estados. De tal modo el derecho de buscar y recibir asilo no crea el deber jurídico de otorgarlo. Debe entenderse que cuando una persona ejerce el derecho de buscar asilo territorial o de beneficiarse de este derecho, cumple un acto legítimo y, por tanto, no puede ser sancionada en ninguna forma como consecuencia de haber buscado asilo territorial o de haberse beneficiado de él.

La cuestión se ha encarado no con respecto al individuo, como un derecho a que le sea concedido el asilo territorial, sino partiendo de otro supuesto, el del derecho del Estado a admitir en su territorio a las personas que juzgue conveniente, sin que el ejercicio de este derecho pueda dar lugar a reclamación alguna (artículo I de la Convención de Caracas de 1954).

De modo que existe el derecho de buscar y recibir asilo territorial, pero el Estado al que se le pide no tiene el deber de concederlo. Es el Estado el que tiene el derecho de otorgar el asilo territorial. El derecho a pedir y recibir asilo constituye sólo el ejercicio de una potestad legítima y en su consideración, para concederlo o no, han de jugar elementos diversos, especialmente factores de tipo humanitario.

La misma idea se encuentra en el artículo I del Proyecto de Convención sobre Asilo Territorial de las Naciones Unidas, aprobado por el Comité de Redacción de la Conferencia de 1977, que dice: “Todo Estado contratante, actuando en ejercicio de su soberanía deberá esforzarse, con espíritu humanitario, por conceder asilo en su territorio a toda persona que reúna las condiciones requeridas para beneficiarse de las disposiciones de la presente Convención”.

En este texto tampoco hay un deber estricto de conceder el asilo, sino tan sólo, de esforzarse, con espíritu humanitario, por concederlo.

La enmienda presentada al Plenario por Australia y Nueva Zelandia, en cambio, invertía la cuestión, al decir que: “Podrá invocar las disposiciones de la presente Convención toda persona que . . .”. No hay un reconocimiento expreso del derecho de la persona, pero es un texto que puede, o por lo menos haría posible -si se dieran otros elementos de juicio coadyuvantes-, una interpretación dirigida al reconocimiento del derecho al asilo territorial.

La Convención de las Naciones Unidas de 1951 se sitúa en el planteamiento tradicional de la cuestión y, por tanto, tampoco tipifica como un derecho la obtención del refugio. Se limita a definir el término refugiado y determinar a quiénes les pueden ser aplicables y a quiénes no las normas de la Convención (artículo 1).

Sin embargo, la atipicidad del derecho de asilo territorial, no debe impedir conceptualizarlo dentro del sistema general de los derechos humanos. El artículo 14 de la Declaración Universal, el artículo XXVII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y el artículo 22 de la Convención Americana de Derechos Humanos, son la mejor demostración de que, pese a sus elementos diferenciales con respecto a los otros derechos humanos, el asilo debe concebirse y encararse como un derecho del hombre, aunque teniendo en cuenta que no implica necesariamente el deber del Estado territorial de concederlo.<sup>17</sup>

28. Como ya se ha expresado en este informe, corresponde al Estado que otorga el asilo territorial calificar los casos que lo motivan. Este principio se encuentra tanto en el derecho americano, como en el sistema de las Naciones Unidas (artículo 1, párrafo 3 de la Declaración sobre Asilo Territorial de las Naciones Unidas de 1967).

Debe entenderse, en América, que para esta calificación el Estado te-

<sup>17</sup>Mora, G., *Asylum as a Human Right*. London, 1956; Vieira, M. A., *Derecho de Asilo Diplomático*; Accioly, H., *Tratado de Derecho Internacional Público*, Madrid, 1958, I, P. 432, párrs. 621-629; “Resolución del Instituto de Derecho Internacional”, 1950, (*Annuaire*, t. 43, II, 1950).

rritorial debe aplicar, en cuanto a los conceptos de delito político, de delito común, de delito conexo, etcétera, en primer lugar, las definiciones de los instrumentos internacionales aplicables (por ejemplo: la Convención de 1971 sobre Terrorismo), cuando ello sea pertinente y vincula al Estado que debe hacer la calificación y, luego, la propia legislación del Estado Territorial y no la del Estado del que proviene la persona que solicita asilo territorial.

En cuanto a la Convención de 1961 y el Protocolo de 1967, se deduce de estos textos y en especial del artículo 35, párrafo 1, de la Convención, que a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas compete “vigilar la aplicación de las disposiciones” de la Convención. El párrafo 2 del artículo 35 obliga a los Estados a suministrar a la Oficina del Alto Comisionado “las informaciones y los datos estadísticos sobre: a) la condición de los refugiados; b) la ejecución de la Convención, y c) las leyes, reglamentos y decretos que estén o entren en vigor, concernientes a los refugiados”. Nada de esto existe en las convenciones americanas sobre asilo territorial. Al no haber un órgano internacional de aplicación de las convenciones interamericanas, todo el sistema de asilo territorial se resiente en su funcionamiento.

### *XIX. La cuestión de los refugiados y el derecho interno*

29. Las difíciles cuestiones que se plantean en el derecho internacional como consecuencia de que no todos los Estados Americanos son Partes en los Convenios sobre Asilo Territorial o que se refieren al asilo territorial, las diferencias existentes entre éstos, tanto respecto de su contenido como en cuanto a las ratificaciones o adhesiones de que ha sido objeto y los problemas que resultan de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967, también derivados de que no han sido firmados y ratificados o no se han adherido a ellos todos los países latinoamericanos y las interrogantes que surgen de la interpretación de algunas de sus disposiciones, muestran claramente la necesidad de que el tema de los refugiados se encare también por el derecho interno de los Estados latinoamericanos.

La verdad es que la legislación de los países latinoamericanos sobre extranjeros, residencia, asilo y refugio, es en general antigua. En muchísimos casos ni siquiera prevé de manera especial el *status* jurídico del asilado territorial ni del refugiado. Puede afirmarse que, salvo raras excepciones, esta legislación no encara la solución de los problemas vincula-

dos al asilo y al refugio políticos, y, en los pocos casos en que ello ocurre, no lo hace con un criterio sistemático y actualizado en base a los principios que hoy se reconocen como necesarios. En el informe que presentamos a la Mesa Redonda del Instituto Internacional de Derecho Humanitario celebrada en San Remo en mayo de 1978, decíamos al respecto:

En resumen, puede afirmarse que entre los principales problemas que afectan a los refugiados americanos se encuentra la ausencia de leyes internas que reconozcan y definan en forma clara la condición de refugiado político desde el punto de vista de su situación jurídica.

La legislación aplicable a este tipo de personas en cuanto a su capacidad civil varía en los distintos Estados americanos, aunque la mayoría se inclina por la aplicación de la ley del domicilio. Sería deseable la existencia de uniformidad de esta materia, pues inclusive el concepto legal corriente de domicilio se hace de difícil aplicación a los refugiados.

Cabe reconocer que la elaboración de leyes en esta materia presenta complejidades que no son fáciles de superar. No resulta sencillo, por ejemplo, establecer las exigencias que permitan probar la condición de refugiado político, máxime cuando tales normas puedan llegar en su aplicación a crear rozamientos con otras naciones.

Por eso estimo que la Oficina del Alto Comisionado debería encarar la realización de un estudio comparativo y sistemático de la legislación interna de los países latinoamericanos sobre estas cuestiones, con vistas a recomendar, dentro del respeto de la soberanía de cada Estado y del acatamiento de las condiciones, circunstancias y tradiciones propias de cada país, la adopción de nuevas normas legislativas para las cuales la Oficina podría dar pautas o criterios adecuados.

Si se lograra que varios países dictaran normas internas fundadas en los principios en que se basan las Convenciones de 1951 y el Protocolo de 1967, sobre todo los países que no se han adherido a estos textos, se habría obtenido un significativo avance, se facilitará en mucho la labor de la Oficina y se habría mejorado sensiblemente el régimen de protección de los refugiados.

Esta conclusión, que incluiré en mis recomendaciones finales, abre un camino importante para la acción de la Oficina del Alto Comisionado.

## *XX. Carencias del sistema americano de asilo territorial ante la situación actual*

30. Es evidente que el actual sistema internacional americano en ma-

teria de asilo territorial presente serias carencias ante las nuevas situaciones que plantea la realidad política, económica, social e ideológica del continente, carencias que disminuyen en mucho la importancia y sobre todo las posibilidades de aplicación práctica del instituto tradicional del asilo. Estas carencias tienen causas jurídicas, pero también responden, como ya señalamos, a las nuevas realidades de la América Latina.

En cuanto a los problemas jurídicos hay que señalar que derivan en gran parte del hecho de que no son Partes de los Convenios aplicables, en especial de la Convención de Caracas sobre Asilo Territorial de 1954 y del Pacto de San José de Costa Rica de 1969, todos los Estados latinoamericanos. En particular debe recordarse que la Convención de Caracas sobre Asilo Territorial no ha sido firmada ni ratificada por ninguno de los nuevos Estados latinoamericanos del Caribe Miembros de la OEA (Barbados, Granada, Dominica, Santa Lucía, Suriname, Jamaica y Trinidad y Tobago). Ello, sin perjuicio de que, como ya dijimos, otros importantes países latinoamericanos tampoco son Partes de esta Convención. Pero de todos modos lo que indicamos basta para poder afirmar que esta Convención de Caracas sobre Asilo Territorial es la manifestación de un derecho no aceptado unánimemente por todos los países que hoy forman la Comunidad Americana.

A este extremo debe agregarse, tanto con respecto a la Convención sobre Asilo Territorial de 1954, como con referencia a todos los tratados y convenios de la tradicional codificación del derecho internacional en América, que la Unión Panamericana, es decir, la Secretaría General de la OEA, actúa sólo como depositario. Por tanto, fuera de las funciones que cumple a este respecto, no tiene ninguna otra competencia en cuanto a la aplicación de la Convención. La situación es distinta en lo que se refiere a la Comisión Americana de Derechos Humanos, es decir, del Pacto de San José, pero este instrumento, por su carácter general en lo relativo a los derechos humanos, no es un texto que incluya un sistema de aplicación específica y particular en cuanto a la cuestión de los derechos de los asilados territoriales y de los refugiados.

En la Mesa Redonda de San Remo, que ya hemos citado, dijimos en las conclusiones de nuestro trabajo que otra de las cuestiones que afecta a la de los refugiados en América es “la falta de un organismo dentro del sistema interamericano al que se le reconozcan facultades apropiadas a efectos de llevar a cabo funciones de asistencia para los refugiados políticos” y, agregaríamos ahora, de vigilancia de la aplicación de las normas vigentes sobre asilo territorial.

Por eso el sistema americano en la materia está en inferioridad de condiciones prácticas ante el sistema de las Naciones Unidas, en el cual la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados puede cumplir y cumple una gran labor.

31. Frente a esta situación hay que hacer dos precisiones adicionales:

La primera es que el sistema tradicional sobre asilo territorial en América Latina fue pensado y concebido para hacer frente a una situación de hecho distinta de la actual. Esta inadecuación lo transforma en incompleto e incapaz para encarar, por sí sólo, los requerimientos de hoy.

La segunda -que es en cierta forma una consecuencia de la anterior- fue expuesta en el informe que presenté a la Mesa Redonda de San Remo (mayo de 1978), en la siguiente forma:

En un excelente estudio preparado hace varios años por la Secretaría de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que lamentablemente no ha tenido respuesta ni eco, se dice que la Organización, aunque ha estado claramente al tanto del problema de los refugiados políticos y ha prestado cuidadosa atención a ciertos aspectos de este problema, en particular a la cuestión de adquirir la condición de refugiados, no ha considerado todavía la situación de los refugiados después de haberles otorgado el asilo, y de las necesidades económicas y materiales que por lo general son consecuencia del creciente problema de los refugiados.

Del examen de los antecedentes y demás datos que obran en el presente informe, puede concluirse que las características salientes de los problemas que plantean los refugiados políticos americanos presentan particularidades propias, por lo que se impone la adopción de soluciones regionales a los mismos.

Por otra parte, la creciente gravedad y trascendencia de estos problemas en los últimos tiempos, con el advenimiento de grandes masas de refugiados políticos en América, demandan la adopción de medidas cuya aplicación deberá realizarse en forma urgente.

El problema de los refugiados políticos americanos ha cambiado fundamentalmente en los últimos años. Ya no se trata de los refugiados de antaño, los que por lo general eran pocos en número y constituidos principalmente por dirigentes que gozaban de medios de fortuna. En la actualidad el problema radica en que, como resultado de los movimientos políticos acaecidos en la mayoría de los países americanos y la falta de estabilidad democrática en algunos de ellos, gran cantidad de personas, la mayoría de ellas sin bienes de ninguna especie, se trasladan al territorio de otras repúblicas americanas a causa de las persecuciones de que son objeto.<sup>18</sup>

<sup>18</sup>La Organización de los Estados Americanos y los Derechos Humanos, 1960-1967, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington, 1972, pp. 550-554 y 206 y siguientes.



### *XXI. La codificación americana ante los problemas actuales del asilo territorial*

32. Ante los extremos que acabamos de reseñar: ¿es posible pensar hoy, con realismo, en la posibilidad de elaborar nuevos instrumentos interamericanos en materia de asilo territorial? Creemos que no.

El gran periodo de la codificación interamericana terminó con las Conferencias de Montevideo (1933), Lima (1938), Bogotá (1948) y Caracas (1954). Después -a pesar de los trabajos del Consejo Interamericano de Jurisconsultos y del Comité Jurídico Interamericano- sólo se han elaborado algunos textos excepcionales, además de los casos de los nuevos Tratados sobre Derecho Internacional Privado, del Pacto de San José de 1969 y del Convenio sobre Terrorismo de 1971.<sup>19</sup> Hoy, ante los problemas que enfrenta el sistema interamericano, entre ellos la dualidad 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 dé nueva operatividad al instituto del asilo territorial en América.

Ante esta situación, hay que concluir que la única vía realista es trabajar en base a los textos internacionales vigentes, pero coordinando su aplicación, en lo posible, con el sistema de las Naciones Unidas, sin perjuicio de las otras recomendaciones que se hacen en el presente informe.

33. No hay duda de que puede hablarse hoy con toda propiedad de una crisis del instituto del asilo en América y esta crisis se refiere, tanto al asilo diplomático (o político), como al asilo territorial (refugio).

Las razones de tal crisis derivan no sólo de la complejidad jurídica de la aplicación de las múltiples convenciones referentes a la materia y de los problemas que plantean, ante el hecho de que no hay un texto unánimemente aceptado que regule estas cuestiones, sino también, y

<sup>19</sup>Caicedo Castillo, J. J., *El Panamericanismo*, Buenos Aires, 1961, cap. XIII, "La Codificación del Derecho Internacional", pp. 273-297. Hoy se intenta cambiar el enfoque de la obra del Comité Jurídico Interamericano en materia de codificación, según las inteligentes y novedosas propuestas del embajador Sergio González Gálvez (México), en 1979 y 1980, que no incluyen nada respecto al asilo. El enfoque optimista sobre las perspectivas de codificación regional en materia económica y social, también ha sido desmentido por los hechos (*El Sistema Interamericano*, Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, Madrid, 1966, pp. 46-47).

fundamentalmente, de las conmociones políticas ocurridas en los últimos años en el continente. Estas conmociones, y los consiguientes cambios acaecidos en el mapa político americano, han sido diferentes de las que provocaron en el pasado la tradicional inestabilidad política de los gobiernos del continente y han dado lugar a sistemas políticos muy distintos de las clásicas y pasajeras dictaduras latinoamericanas. Como consecuencia de estos hechos se ha producido la división de la región en países con gobiernos o sistemas políticos fundados en principios o ideologías muchas veces opuestos y la consiguiente formación de bloques en subregiones.

El principio tradicional de que el asilo territorial debe ser inviolable para los perseguidos por delitos políticos, se niega, en los hechos, en múltiples países. No sólo en los casos de asilados territoriales, sino en los de los perseguidos por delitos políticos o víctimas de una persecución política sin la existencia previa de un delito, se desconoce de facto el asilo territorial y se procede a la entrega de los perseguidos por medios, vías o procedimientos de tipo policial o administrativo sin ningún control o garantía. Paralelamente a la extradición, procedimiento seguido para la entrega de los delincuentes comunes, se utiliza para los delincuentes o perseguidos políticos (en que justamente deberían extremarse las garantías para no entregarlos) el método semiclandestino, confidencial e incontrolable de la entrega de facto a las autoridades respectivas sin ningún control o garantía.

En las embajadas de países que eran tradicionalmente lugares de concesión del asilo diplomático como Colombia, Chile o Uruguay, no se producen ahora demandas de asilo por obvias razones que no es del caso enumerar. Y países que recibían asilados territoriales con plenas garantías se han transformado en verdaderos cementerios para los asilados o en territorios que sólo han servido para que las autoridades los entreguen a los países reclamantes en forma más o menos subrepticia.

En América Latina los terroristas han quedado hoy de hecho excluidos del asilo, lo que es hasta cierto punto lógico y normal frente a la naturaleza de los delitos terroristas, la posibilidad, no siempre fácil, de diferenciarlos de los delitos políticos, y al desarrollo y la virulenta peligrosidad actual del fenómeno terrorista.<sup>20</sup> Aunque la Convención de la

<sup>20</sup>Véase la ya citada Convención de 1971. Sobre la relación entre los términos asilo y extradición: González Lapeyre, Edison, *Aspectos jurídicos del terrorismo*, Montevideo, 1972. Un enfoque muy agudo y actual del problema terrorismo en la excelente obra de Montealegre, Hernán, *La seguridad del Estado y los derechos humanos*, Santiago de Chile, 1979, pp. 270-274, sobre la tradicional exclusión en La

OEA de 1971 no ha logrado el número requerido de ratificaciones y por tanto, no se aplica, y a pesar de la dificultad jurídica de tipificar a los terroristas, es innegable que hoy a los que se les califica como tales no se les concede, en los hechos, de ninguna manera, asilo territorial en gran parte de los países de América Latina.

Pero además, hay que recordar que los delitos políticos no terroristas no abren tampoco hoy, en muchos casos, en América Latina, como consecuencia de la actual situación, la vía hacia el asilo territorial. Por el contrario, son los perseguidos políticos, o por lo menos cierto tipo de perseguidos políticos, cuando la ideología política del gobierno del Estado territorial es igual a la del gobierno del que el perseguido proviene, lo que, con más rapidez que los delincuentes comunes, son entregados a las autoridades que los reclaman o eliminados físicamente por los servicios de seguridad, los cuerpos paralelos más o menos clandestinos o por las fuerzas policiales del Estado del perseguido político, que actúan en el Estado territorial con el conocimiento y aquiescencia de sus autoridades.

Esta compleja situación hace que del asilo, calificado hoy con propiedad como “una institución amenazada”,<sup>21</sup> pueda decirse que es una institución en crisis.<sup>22</sup> A nuestro juicio, ante esa crisis, mediante un profundo análisis de sus causas, es necesario actuar para revitalizarlo de manera adecuada a las necesidades de hoy, teniendo en cuenta los nuevos problemas que esta realidad plantea.

34. No es necesario recurrir a muchos ejemplos para demostrar la crisis actual del asilo en América.

El caso del asilo del ex-presidente Cámpora en la Embajada de México en Buenos Aires, finalizado sólo por razones humanitarias al obtenerse su salvoconducto, luego de más de dos años de arduas negociaciones diplomáticas, sin que se haya podido solucionar todavía la cuestión del salvoconducto de otro asilado, es la mejor prueba de esta crisis. Si bien

Latinoamérica de los delitos terroristas del asilo, tema tratado por González Lapeyre, véase el primer libro de derecho internacional aparecido en América Latina: Bello, Andrés, *Principios de derecho de gentes*, Santiago, 1832, edición del Ministerio de Educación de Venezuela, 1954, vol. X, núm. 5, pp. 118-119.

<sup>21</sup> Donoso, Germán, *El Asilo, Una institución amenazada*, Conferencia en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, 17 de abril de 1980.

<sup>22</sup> Sobre la crisis de esta institución, en base a ejemplos actuales, a alguno de los cuales ya nos hemos referido, véase *The Application in Latin America of International Declarations and Conventions Relating to Asylum, A Study by the International Commission of Jurist*, September, 1975.

Argentina no es Parte en las Convenciones de La Habana de 1928, Montevideo de 1933 y Caracas de 1954, lo es del Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889, del que, sin embargo, no es Parte México, pero que establece el derecho de calificación unilateral del asilo por el jefe de Misión. Ha sido el asilo de Cámpora un nuevo caso Haya de la Torre que ha contribuido a demostrar, en situaciones diferentes que involucran a Estados distintos, que nada se ha avanzado en materia de asilo diplomático de 1951 a 1979.

Perú, que en 1951 negó el derecho al embajador de Colombia para calificar el asilo de Haya de la Torre, se enfrenta hoy al hecho de que Cuba discute el derecho de la Embajada del Perú en La Habana a calificar a los asilados y a obtener los salvoconductos de las personas indicadas por Perú. Es éste un ejemplo bien demostrativo de las incoherencias y contradicciones a que hay que hacer frente a los problemas de asilo diplomático en América Latina.

Los dolorosos intentos para obtener asilo en las Embajadas de Venezuela y del Perú en La Habana, motivados por la violencia ejercida para poder romper los cordones policiales de protección, y la avalancha humana para entrar en la Embajada del Perú después del retiro de la protección policial, constituyen ejemplos que deben llevar a la reflexión sobre el presente y el futuro del instituto del asilo en América Latina. En especial la cuestión del ejercicio del deber de protección que el Estado territorial tiene respecto de la Misión Diplomática, según la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas,<sup>23</sup> debe ser ejercido sin que implique coartar el libre acceso a la Misión Diplomática y la posibilidad de solicitar el asilo, sin trabas ni coacciones, lo cual sólo puede existir cuando puede asegurarse el acceso sin obstáculos a los locales de la Misión.

Y en cuanto al asilo territorial, el caso de los haitianos que acaban de llegar a los Estados Unidos y el de los cubanos que lo recibirán como epílogo del episodio ocurrido en la Embajada del Perú en La Habana, bastan para demostrar la relativa ineficacia de los instrumentos tradicionales americanos sobre asilo.

No nos interesa analizar estos ejemplos para dar un juicio sobre las actitudes de los países involucrados, ni intervenir en la polémica que se desarrolla actualmente sobre estas situaciones. Sólo queremos reiterar que estos episodios constituyen la mejor prueba de que si bien el instituto del asilo mantiene, en principio, toda su importancia y validez en

<sup>23</sup> El artículo 22, párrafo 2.

América Latina, la situación actual y los problemas que se plantean, que han superado las previsiones de los instrumentos vigentes en la materia, obligan a encarar la cuestión con un enfoque distinto del tradicional.

Por eso, además de pensar en el perfeccionamiento de las normas convencionales sobre asilo, empresa que ya vemos casi imposible hoy, es necesario pensar en su coordinación con el sistema de las Naciones Unidas en materia de refugiados.

*XXII. Necesaria coordinación del Sistema americano con las normas de las Naciones Unidas en materia de refugiados*

35. Este enfoque del problema es nada más que un aspecto parcial y concreto de la cuestión de la necesaria coordinación de los instrumentos universales en materia de protección de los derechos humanos con los instrumentos regionales. Hemos estudiado este tema en varios trabajos y en todos afirmamos que es un absurdo pretender que hay una antítesis entre protección universal y protección regional de los derechos humanos. Ambos sistemas deben coexistir coordinadamente, ya que el universalismo y el regionalismo se deben complementar de manera sistemática y coherente.<sup>24</sup>

Si esto es verdad en términos generales, lo es también en el caso del asilo territorial americano y del sistema sobre refugio político de las Naciones Unidas. Ya hemos expuesto nuestra posición al respecto en nuestro informe a la Mesa Redonda del Instituto Internacional de Derecho Humanitario (San Remo, mayo de 1978), al que nos remitimos ahora.

36. No puede terminarse este informe sin hacer una referencia valorativa a la acción de la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados en la América Latina. No hay duda de que frente a la crisis actual del instituto del asilo y su incapacidad para encarar y resolver por sí solo la situación de los asilados y refugiados, el Alto Comisionado ha podido cumplir una acción excepcional. La obra llevada a cabo para ayudar a los refugiados chilenos, nicaragüenses y salvadoreños, por ejemplo, para citar sólo los casos más notorios, ha sido magnífica.

Si la Oficina no hubiera actuado, si no hubiera intervenido para lo-

<sup>24</sup>Gros Espiell, Héctor, "Le système Interaméricain comme régime regional de protection internationale des droits de l'homme", *Recueil des Cours*, Académie Droit International, vol. II, 1975, pp. 8-11.

grar la salida de los perseguidos, para asegurar su refugio, para instalarlos provisionalmente y para luego obtener su asentamiento definitivo, estas situaciones difícilmente podrían haber sido resueltas, ya que es evidente que por la sola aplicación de las normas sobre asilo territorial ello no se hubiera logrado.

Esta afirmación obvia para todo aquel que estudia los problemas de los refugiados en América Latina en los últimos años, constituye la mejor demostración de la necesidad de prestar preferente atención a la coordinación de la acción de la Oficina del Alto Comisionado con la que puede resultar de los instrumentos regionales americanos sobre asilo diplomático y asilo territorial.

### *XXIII. Conclusiones y recomendaciones*

37. Evidentemente éste es un estudio preliminar, dado que, por el hecho de constituir solo un intento de iniciar y de promover la coordinación de la cuestión de asilo territorial en América Latina con el Convenio de las Naciones Unidas sobre los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, ha de ser imprescindible continuar con el análisis del tema en el futuro. Por ello, sobre la base de las conclusiones que se han ido exponiendo en el curso del informe, clasificaremos las recomendaciones en dos categorías:

*I.* Recomendaciones de carácter formal, para lograr mejor el objetivo de un conocimiento integral y completo del tema y,

*II.* Recomendaciones de carácter práctico inmediato, en las que, a mi juicio, pueden fundarse medidas concretas adoptadas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

*I.* Con respecto al primer grupo de recomendaciones, es necesario: Completar y actualizar los estudios sobre asilo territorial y extradición en América Latina. El trabajo hecho a este respecto para preparar la bibliografía elaborada con motivo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial deberá ser continuado para llevarla hasta el día de hoy.

Es asimismo preciso comenzar a preparar una recopilación sistemática de todas las normas existentes en las legislaciones nacionales de los países latinoamericanos sobre asilo territorial, extradición, refugio y, en especial, *status* jurídico de los asilados y refugiados según las legislaciones migratorias y sus reglamentaciones.

Una vez efectuado este relevamiento sistemático, será muy útil preparar anteproyectos de posibles normas legislativas internas fundadas en la adecuada aplicación al derecho interno de los principios y criterios contenidos en los convenios internacionales vigentes en materia de asilo territorial y refugio y, en especial, de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967.

## II. En cuanto al segundo grupo de recomendaciones:

Sin duda la cuestión más importante es la acción a cumplir en materia de firmas y ratificaciones de los convenios internacionales en materia de asilo territorial y refugio. A este respecto, todo lo que pueda hacerse para aumentar el número de firmas y ratificaciones de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 y de la Convención de Caracas, sobre Asilo Territorial, ha de ser altamente positivo. Pero, en particular, la Oficina del Alto Comisionado deberá centrar su acción en los problemas de las adhesiones latinoamericanas referentes a la Convención de 1951 (artículo 39, párrafo 3) y al Protocolo de 1967 (artículo V). Son tantas las adhesiones que faltan a la Convención y al Protocolo, que habría que estudiar la cuestión de si no sería posible, en el caso de que se incluyera nuevamente en la Agenda de la Asamblea General de las Naciones Unidas el asunto de los refugiados, lograr una nueva resolución de la Asamblea General que pida a los países que aún no lo han hecho se adhieran a la Convención y al Protocolo.

En cuanto a los países que no son Partes en la Convención y/o en el Protocolo, hay que redoblar la acción de la Oficina del Alto Comisionado para que, actuando en base a su Estatuto, obtenga los acuerdos y las disposiciones necesarias para que las cuestiones de los refugiados sean adecuadamente encaradas y resueltas.

Es preciso hacer comprender que las obligaciones de los Países Partes en la Convención y/o en el Protocolo, no se agotan con la adhesión a ese o a esos instrumentos. Se requiere realizar acciones y medidas para hacerlos aplicables en la práctica y encarnarlos en la realidad de las políticas nacionales. Para ello es imprescindible una activa acción ante los gobiernos, movilizandolos adecuadamente a la opinión pública.

En cuanto a la cuestión de la necesaria armonización del derecho interno de los países latinoamericanos en materia de asilo territorial y refugio, cuestión que ya indicamos anteriormente, habría que estudiar la posibilidad de que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ofreciera su colaboración a los países latinoamericanos para realizar estos estudios.

Sin duda es necesario encarar la cooperación entre la Oficina del Alto

Comisionado para los Refugiados y la Organización de los Estados Americanos. Sería del caso iniciar contactos preliminares para determinar el ámbito y los límites de esta posible operación. Quizá, luego, podría llegarse incluso a la preparación de un proyecto de Acuerdo de Cooperación entre la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados y la Organización de los Estados Americanos.

También sería del caso iniciar contactos con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, análogos a los referidos en el párrafo anterior.

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.

Debe estudiarse la Convención sobre Extradición aprobada en la Conferencia de Caracas de 1981 en función de los problemas actuales de los refugiados. Esta cuestión no la he examinado porque en el momento de escribir estas líneas, no conozco todavía el texto finalmente adoptado en Caracas.

Estas son algunas de las recomendaciones que resultan del informe precedente. Naturalmente, de su lectura surgen otras posibles acciones que pueden adoptarse. Me he limitado a enumerar, a título de ejemplo, sólo algunas de las más importantes.

Si este informe preliminar sirve como base de las discusiones y conclusiones del Coloquio organizado por el Instituto de Estudios Diplomáticos Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, con el patrocinio del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, habría cumplido con su propósito. Su finalidad, modesta y limitada, ha sido sólo la de intentar dar un marco para las discusiones de un tema tan actual como polémico, pero que por su trascendencia jurídica, humana y política, no puede soslayarse.

HECTOR GROS ESPIELL

Febrero de 1981