

# "La protección internacional de refugiados en las Américas"

## Créditos:

Compilación de ensayos:  
Alto Comisionado de las Naciones Unidas  
para los Refugiados (ACNUR)

Con el apoyo de:  
Alto Comisionado de las Naciones Unidas  
para los Refugiados (ACNUR).

Oficina del Alto Comisionado de las  
Naciones Unidas para los Derechos  
Humanos (OACDH).

Edición de textos:  
María M. Pessina I.

Coordinación:  
Andrea Durango

Fotografías:  
ACNUR  
C. Bennett  
X. Creach

Diseño y diagramación:  
Mantis Comunicación  
mantis@mantis.com.ec

Impresión  
Mantis Comunicación  
1000 ejemplares  
Diciembre 2011

Quito - Ecuador

# Contenido

Presentación, Guillermo Fernández-Maldonado C.	6
Prólogo, Luis Varese	9
Política del Ecuador en materia de refugio	15
El derecho de asilo y la protección de refugiados en el continente americano, Juan Carlos Murillo González	51
El Registro Ampliado de Refugiados en la Frontera Norte del Ecuador: Un proyecto pionero en la protección internacional de refugiados en la región, Johanna Roldán León	75
La Contribución del Proceso de Cartagena al Desarrollo del Derecho Internacional de Refugiados en América Latina, Leonardo Franco y Jorge Santistevan de Noriega	89
El asilo en América Latina: Uso de los sistemas regionales para fortalecer el sistema de protección de refugiados de las Naciones Unidas, Francisco Galindo Vélez	173
Aproximaciones y convergencias revisitadas: diez años de interacción entre el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados, y el derecho internacional humanitario (De Cartagena/1984 a San José/1994 y México/2004), Antônio Augusto Cançado Trindade	229

Sistema de protección de los derechos humanos de la ONU: Recomendaciones sobre la situación de las personas refugiadas en el Ecuador, Guillermo Fernández-Maldonado 311

---

El instituto del refugio en Brasil después de la creación del Comité Nacional para los Refugiados – CONARE, Luiz Paulo Teles Ferrerira Barreto y Renato Zerbini Ribeiro Leao 327

---

Anexos 341

- Declaración de Brasilia sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano, 2010 343
- Declaración de Cartagena sobre Refugiados, 1984 347
- Plan de Acción de México para fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, 2004 360
- Definición Ampliada de Refugiado en América Latina. Incorporación de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados en la legislación de los países de la región 372

# El asilo en América Latina: Uso de los sistemas regionales para fortalecer el sistema de protección de refugiados de las Naciones Unidas

Francisco Galindo Vélez<sup>204</sup>

---

<sup>204</sup> Funcionario del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Este documento es responsabilidad del autor y no refleja, necesariamente, la opinión del ACNUR o de las Naciones Unidas.



C. Bennett / UNHCR.  
Señoras refugiadas participando en un taller de capacitación

# I. INTRODUCCIÓN

1. El Instituto de Derecho Internacional ha definido el término asilo como la protección que un Estado da a una persona que la solicite dentro de su territorio u otro lugar bajo el control de alguna de sus instituciones.<sup>205</sup> Esta definición incluye la distinción fundamental entre *asilo territorial* y *asilo diplomático*. La protección otorgada dentro del territorio es conocida como asilo territorial, mientras que la dada en las representaciones diplomáticas se denomina asilo diplomático.
2. La institución del asilo se remonta a la más lejana antigüedad, cuando tuvo también una expresión religiosa.<sup>206</sup> Los Estados han ejercido el derecho de otorgar asilo desde tiempos antiguos. Pero es interesante notar que les interesa mantenerlo dentro de su autoridad, como un acto que emana de su soberanía, evitando así que se convierta en un derecho que pueda ser invocado por individuos y que los Estados se vean obligados a otorgarlo; es decir, un *derecho subjetivo*. La comunidad internacional contemporánea ha seguido esta tendencia. Las iniciativas que buscan el reconocimiento del asilo como un derecho subjetivo no han tenido mucho éxito, y pese a las gestiones en referencia a este deseo, la decisión final con respecto al asilo sigue siendo de cada Estado.
3. La parte latinoamericana de este continente ha desarrollado su propio sistema de asilo desde los primeros días de las repúblicas independientes tras la ruptura con España y Portugal. La historia de las

---

205 *Institut de Droit International*. Reunión de Bath (11 de septiembre de 1950), *Annuaire*, 1950, artículo 1. Traducción no oficial del original en francés.

206 En la tradición hebrea, por ejemplo, se encuentran referencias al asilo en el libro de *Números* cuando Moisés señala los lugares de asilo para homicidas involuntarios. El *Deuteronomio* señala que si el refugiado fuese culpable de homicidio intencional a causa del odio, los ancianos de la ciudad podían pedir su extradición. También se establece la ciudad en la que se asilará el individuo en caso de que haya actuado de manera intencional o no. *La Sagrada Biblia*, Alianza Bíblica Universal, 1978.

El principio y la práctica del asilo también se encuentran en el cristianismo. El asilo se basa en la doctrina de Cristo y ha sido practicado por siglos. Fue reconocido, y luego revocado, por varios Estados. Por ejemplo, Francia abolió el asilo en las iglesias en 1539, Inglaterra en 1625 y España en 1760. En cuanto a España, el *Concordato* celebrado con la Santa Sede en 1737 reconoció el asilo con ciertas restricciones. Es de notar que el *Codex iuris canonici* de Su Santidad Benedicto XV, de 1917, establece que "las iglesias gozan del derecho de asilo" (Canon 1179) y que los "lugares sagrados están exentos de la autoridad civil" (Canon 1160). *Código Canónico y Legislación Complementaria*, 4ta edición, Biblioteca de Autores Cristianos, España, 1952.

El Corán define el trato que debe darse a aquellas personas que han abandonado sus tierras por motivo de su fe y señala que Medida, cuyos habitantes fueron los primeros en recibir la fe, debe darle la bienvenida a aquellos que lleguen en busca de asilo (versos 8 y 9, Surata LIX, llamada *Emigración*). N.J. Dawood (traductor), *El Corán*, Penguin Books, Harmondsworth, Inglaterra, 1983.

jóvenes repúblicas era convulsa y fue necesario el desarrollo de un sistema que diera protección a los opositores políticos. La codificación empezó en la segunda mitad del siglo XIX, lo que lo convierte en un sistema que precede aún los esfuerzos de la Sociedad de las Naciones, a principios del siglo XX. El sistema está abierto al resto de las naciones del continente, a saber, aquellas con raíces históricas y sistemas legales distintos, como los países angloparlantes de Norteamérica y el Caribe. En la práctica, sin embargo, algunos de ellos han expresado profundas reservas en referencia a esta institución y no la han suscrito.<sup>207</sup> De esta manera, a pesar de que se le denomina como *Sistema interamericano de asilo*, sería mejor referirse a él, debido a la composición de su membresía, como el *Sistema latinoamericano de asilo*.

4. Desde la creación del sistema de protección y ayuda para los refugiados de Naciones Unidas a principios de la década de los años cincuenta, dos sistemas coexisten en América Latina: el universal y el regional. Hoy en día, la mayoría de los países de la región son parte de ambos sistemas. Sin embargo, con la aceptación de la Convención Americana sobre derechos humanos<sup>208</sup> de 1969, se creó un tercer sistema de asilo. El objetivo de este documento es tratar de determinar si en efecto hay tres sistemas de asilo en América Latina actualmente, analizar sus alcances y tratar de establecer una manera de coordinarlos con el objetivo de reforzar la institución del asilo, no un sistema *per se*; el punto de partida es que no son antagónicos sino complementarios, ya que su objetivo es brindar protección.

---

207 Por ejemplo, al firmar la Convención sobre Asilo de 1928, Estados Unidos incluyó la siguiente reserva: "La delegación de los Estados Unidos de América, al suscribir esta Convención, establece una reserva explícita y deja sentado que Estados Unidos no reconoce ni suscribe la llamada doctrina de asilo como parte del derecho internacional". También hizo una reserva parecida a la convención sobre asilo de 1933. Debe señalarse que en ambas convenciones se trató el tema del asilo diplomático y no del territorial.

208 Aprobada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, por la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

## II. EL ASILO EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

5. Las Naciones Unidas siempre han sido conscientes de la importancia del asilo en la protección a los refugiados. Para cumplir con este objetivo, la organización ha tomado una serie de medidas para darle directrices a los Estados, incluyendo la formulación legal del asilo en un tratado internacional. En el marco de este sistema, el asilo es concedido universalmente a aquellos refugiados reconocidos como tales de acuerdo con la definición de la Convención de 1951<sup>209</sup> y del Protocolo sobre el estatuto de los refugiados, de 1967.<sup>210</sup> Según estos instrumentos jurídicos, un refugiado es aquella persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. (Convención, artículo 1, A, (2); Protocolo, artículo 1, párrafo 3).
6. En el orden regional, tanto en África como en América Latina se otorga asilo a aquellos que son reconocidos como refugiados de conformidad con la Convención de la Organización para la Unidad Africana por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África<sup>211</sup>, y la Declaración de Cartagena sobre refugiados<sup>212</sup>, respectivamente.

---

209 Aprobada en Ginebra el 28 de julio de 1951. Entró en vigor el 22 de abril de 1954.

210 Aprobado en Nueva York el 4 de octubre de 1967. Entró en vigor el 4 de octubre de 1967. El Protocolo fue una iniciativa de la Dotación Carnegie para la Paz Internacional (*Carnegie Endowment for International Peace*) y su objetivo fue eliminar la limitación irreductible en el tiempo que contiene la Convención (aplicable solamente por sucesos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 – artículo 1, A (2)) así como la limitación opcional en el espacio de aplicación (acontecimientos ocurridos solamente en Europa – artículo 1, B (1), (a)).

211 Aprobada por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno en su sexto período ordinario de sesiones, Addis Ababa, 10 de septiembre de 1969. Entró en vigor el 20 de junio de 1974.

212 Adoptada por el *Coloquio sobre la protección de refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas jurídicos y humanitarios*, Cartagena de Indias, noviembre de 1984.

Esta declaración no es un tratado internacional en el sentido estricto de la palabra, sin embargo, ha sido usada por varios estados como una guía práctica. Además, varios países latinoamericanos, o han incorporado su definición a las leyes locales, lo están considerando o la usan en la práctica. Por ejemplo, México, Guatemala, Ecuador y El Salvador han incluido la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena en sus respectivas leyes nacionales.

De acuerdo con la Declaración de Cartagena, "la definición o concepto de refugiado recomendable para

Es interesante señalar que la Declaración de Cartagena, aunque latinoamericana en alcance y origen, es un desarrollo del sistema de las Naciones Unidas para la protección de refugiados y no del Sistema latinoamericano de asilo. Además, es de notar que el sistema de las Naciones Unidas también incluye el problema de los apátridas, y que la Asamblea General le ha solicitado al ACNUR que juegue un papel en la aplicación de las disposiciones de las dos convenciones relacionadas con este tema, a saber, la Convención sobre el estatuto de los apátridas, de 1954 y la Convención para reducir los casos de apatridia, de 1961.<sup>213</sup>

## 2.1 La Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración sobre el asilo territorial

7. La Declaración Universal de Derechos Humanos establece que "toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país" (artículo 14, párrafo 1).<sup>214</sup> A partir de este postulado, queda claro que los individuos tienen derecho a buscar asilo sin limitaciones geográficas y a disfrutar de él, pero no se dice nada acerca de un paso intermedio, es decir, de la concesión del asilo. Es así que la concesión del asilo está cuidadosamente fuera de los derechos subjetivos reconocidos por la Declaración Universal y como tal, se convierte en sujeto del derecho consuetudinario, que estipula que la concesión del asilo es un derecho soberano de los Estados.
8. La Asamblea General solicitó a la Comisión de Derecho Internacional que codificara el derecho de asilo,<sup>215</sup> por lo que la Comisión incluyó esto en su programa de trabajo.<sup>216</sup> Sin embargo, tanto la

---

su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público". (Tercera conclusión).

Un análisis de la Declaración de Cartagena y de las declaraciones posteriores que desarrollan sus disposiciones se encuentra en Galindo Vélez, Francisco, *Protección de Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos, 1981-1999*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Protección y Asistencia de Refugiados en América Latina: Documentos Regionales 1981-1999, volumen III, México, 2000. *Reflexiones sobre el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe, Ibid.*, págs. 69-102.

213 La Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 se aprobó el 28 de septiembre de 1954 y entró en vigor el 6 de junio de 1960. La Convención para Reducir los casos de Apatridia de 1961 se aprobó el 30 de agosto de 1961; entró en vigor el 13 de diciembre de 1975.

214 Aprobada por la Asamblea General, Resolución 217 A (XXX), de 10 de diciembre de 1948.

215 Asamblea General, Resolución 1400 (XIV), de 21 de septiembre de 1959.

216 Documento de Naciones Unidas A/CN.4/245.

Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas como las Comisiones Tercera y Sexta de la Asamblea General también trataron el tema y la Asamblea General aprobó en 1967 la *Declaración sobre el asilo territorial*.<sup>217</sup>

9. La Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración sobre el Asilo Territorial señalan que la búsqueda de asilo es un derecho de las personas. Es importante, nuevamente, subrayar la diferencia entre el *derecho de buscar asilo* y la *obligación de otorgar asilo*. No es difícil que los Estados reconozcan el derecho individual de buscar asilo, y aún el derecho de beneficiarse de él; el problema está en la obligación de otorgar asilo. Este es un punto fundamental, como ya se ha señalado. Los Estados prefieren mantener la concesión del asilo como una prerrogativa que emana de su soberanía.
10. Este principio es reconocido en la Declaración sobre asilo territorial, que establece que un Estado puede conceder asilo "en el ejercicio de su soberanía" (artículo 1, párrafo 1). La misma declaración estipula que es responsabilidad del "Estado que concede el asilo calificar las causas que lo motivan" (artículo 1, párrafo 3).
11. Tanto la Declaración sobre asilo territorial como la Declaración Universal (artículo 14, párrafo 2) niegan el derecho de solicitar asilo "en caso de persecuciones legítimas con motivo de crímenes no políticos o de actos contrarios a los objetivos y principios de las Naciones Unidas". La Declaración sobre Asilo Territorial desarrolla aún más este principio al establecer que "no podrá invocar el derecho de buscar asilo, o de disfrutar de éste, ninguna persona respecto de la cual existan motivos fundados para considerar que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad..." (artículo 1, párrafo 2). Hay cláusulas de exclusión similares en la Convención de 1951 (artículo 1, c, d, e y f), el Protocolo de 1967 (mismo artículo que la Convención) y el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR (párrafo 7).<sup>218</sup> Ha de notarse que la Convención de 1954 contiene disposiciones parecidas.
12. En la Declaración sobre Asilo Territorial, Naciones Unidas define la naturaleza del asilo como "un acto pacífico y humanitario y que, como tal, no puede ser considerado inamistoso por ningún otro Estado" (preámbulo, párrafo 4).

---

217 Resolución de la Asamblea General 2312 (XXII), de 14 de diciembre de 1967.

218 Anexo a la Resolución de la Asamblea General 428 (V) de 14 de diciembre de 1950. El ACNUR inició su labor el 1º de enero de 1951.

13. Es necesario recordar que la Declaración sobre Asilo Territorial no es un tratado que establezca obligaciones para los Estados. En la década de los años setenta, la Dotación Carnegie para la Paz Internacional, recordando la experiencia positiva y alentadora que tuvo con la formulación y aprobación del Protocolo sobre el estatuto de los refugiados de 1967, consideró que existían condiciones favorables para promover una convención sobre el tema del asilo, y tal vez para tomar un paso definitivo hacia el reconocimiento del asilo como un *derecho subjetivo*. Así, la Dotación Carnegie decidió repetir el ejercicio y el grupo de expertos convocados redactó un documento<sup>219</sup> que se sometió a la consideración de la Asamblea General.
14. La Asamblea General decidió que el ACNUR debía realizar consultas con los gobiernos para determinar si era apropiado celebrar una conferencia internacional sobre el tema. Las opiniones de los gobiernos coincidieron en la necesidad de modificar el documento y en que era conveniente la convocatoria de una conferencia. Un grupo de expertos de las Naciones Unidas modificó el documento elaborado por la Dotación Carnegie y presentó un nuevo documento, que fue sometido a consideración de la conferencia internacional que se celebró en Ginebra de 10 de enero a 4 de febrero de 1977.
15. La conferencia fracasó y durante su reunión final decidió solicitarle a la Asamblea General la convocatoria de otra conferencia en una fecha apropiada.<sup>220</sup> A partir de esa fecha no se han hecho esfuerzos adicionales por llenar, mediante un instrumento contractual, el vacío que existe en materia de asilo en el sistema de las Naciones Unidas.

## 2.2 El asilo en los instrumentos sobre refugiados de la ONU

16. Según el derecho consuetudinario, el Estado tiene el poder para conceder el asilo. De conformidad con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, los Estados se comprometieron a respetar ciertos principios fundamentales de protección de personas que solicitan asilo y a la determinación del estatuto de refugiados. A partir de ahí, tanto la Convención como el Protocolo tratan los temas de derechos y obligaciones de los refugiados en aquellos países que les conceden

---

219 Documento de Naciones Unidas A/87, apéndice, anexo 1.

220 Documento de Naciones Unidas A/32/352.

- asilo sin detenerse a considerar el acto de la concesión del asilo, es decir, el permiso para residir dentro del territorio del Estado.
17. De hecho, solamente se menciona la palabra asilo en el preámbulo de la Convención de 1951 al referirse al principio de cooperación internacional en aquellos casos en que la carga sea demasiado onerosa para un Estado (preámbulo, párrafo 4). También se le menciona en el acta final de la Conferencia de Plenipotenciarios que adoptó la Convención de 1951, donde se recomienda a los Estados que "continúen recibiendo refugiados en sus territorios y que actúen en conjunto, bajo un verdadero espíritu de cooperación internacional, para que estos refugiados obtengan asilo..." (Recomendación 'D').
  18. Reconocimiento de la *condición de refugiado y concesión de asilo* son dos cosas distintas: aceptar la primera no obliga al Estado a conceder lo segundo. Sin lugar a dudas este es el punto más débil de la estructura de las Naciones Unidas para la protección y ayuda a los refugiados, debido a la incertidumbre de su concesión. Conviene resaltar que, en el sistema de las Naciones Unidas, la concesión de asilo se da tras el reconocimiento de la condición de refugiado de una persona, ya sea por un Estado o por el ACNUR. El asilo autoriza a los refugiados a residir en el territorio de un Estado.
  19. Además de contar con protección contra la devolución forzosa a un país en el que su vida, libertad o seguridad estén o puedan estar en peligro (principio de no devolución, más conocido por su nombre francés: *non refoulement*), un refugiado necesita un lugar en el que pueda llevar una vida normal. Puede decirse, como ha sido el caso, que el asilo está implícito en la Convención de 1951, puesto que contiene disposiciones relativas al trato que los Estados deben brindar a los refugiados en sus territorios. La dificultad con esta interpretación está en el hecho de que, aún si el asilo estuviera implícito en la Convención, chocaría con la regla del derecho consuetudinario y la única vía de cambiar una norma de esta naturaleza es por medio de un tratado internacional con lenguaje claro y explícito, no implícito.
  20. Ahora bien, conviene analizar esta situación desde el punto de vista de las obligaciones de los Estados, como se señala en el principio de *non refoulement* de la Convención de 1951 (artículo 33).<sup>221</sup> Esta disposición establece excepciones por razones de seguridad u orden

---

221 La Declaración de Cartagena considera al principio de no devolución como parte de *jus cogens* (Parte III, Conclusión 5).

público (artículo 33, párrafo 2). Si se entiende que estas salvedades a los principios de *no expulsión* y de *no devolución* se aplicarán en circunstancias franca y verdaderamente excepcionales, la única manera en que este principio puede aplicarse es permitiendo que el solicitante de asilo permanezca en territorio del Estado hasta que su condición de refugiado se haya determinado, y se haya encontrado una solución duradera a su situación. Esto conduce con claridad a una obligación de conceder *asilo temporal*, sin que implique en modo alguno que el Estado tenga la obligación de aceptar a un refugiado por un tiempo superior al necesario para determinar su condición de refugiado y encontrar la mencionada solución duradera.

21. En este sentido es importante considerar el asilo desde el punto de vista del Derecho Internacional de los Refugiados y el Derecho Internacional de Extradición. Este último considera el asilo contra la extradición. En el Derecho Internacional de los Refugiados, el asilo tiene tres elementos:
  - Protección contra la devolución de la persona a un país de persecución, incluyendo la protección contra la extradición;
  - Permiso para que la persona permanezca en el territorio, al menos temporalmente; y
  - Observancia en el trato de la persona de los estándares internacionales sobre derechos humanos.
22. Un Estado puede negar a un solicitante de asilo ingreso legal en su territorio y mantenerlo detenido mientras se considera su solicitud. En tal caso, no habría asilo temporal desde el punto de vista del Derecho Internacional de los Refugiados, pero lo habría por el Derecho Internacional de Extradición.
23. El asilo (residencia) que el Estado brinda al refugiado es diferente de la residencia que le da a los extranjeros, ya que ellos gozan de la protección diplomática de sus países. Los refugiados, con o sin asilo, no tienen este recurso y no pueden ser enviados de regreso a un lugar en el cual su vida, libertad o seguridad estén en peligro. "Un refugiado es un extranjero desprotegido, es decir, que no cuenta con protección diplomática y consular de su país de origen".<sup>222</sup> Sin

---

222 Guillermo Da Cunha, "Protección Internacional de los refugiados en América Latina", en Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia / ACNUR, *Asilo político y situación del refugiado*, (memorias del seminario que tuvo lugar en La Paz, Bolivia, del 19 al 22 de abril de 1983). Empresa Editora Universo, La

embargo, hay una evolución importante en este tema, pues en este mundo contemporáneo sumamente complejo, hay agentes de persecución que están fuera del control del Estado y éste, sencillamente, no puede proporcionar protección. Este es el caso en Colombia donde hay personas perseguidas por grupos paramilitares o guerrilla y el Gobierno no puede protegerlos. La historia humana sobre la tierra no queda congelada en el tiempo, estos son nuevos desarrollos y los sistemas de protección tienen que evolucionar y adecuarse para cumplir su cometido. Instrumentos como la Declaración de Cartagena son sumamente útiles e importantes en este tipo de circunstancia (ver el párrafo 107).

### 2.3 Papel de las Naciones Unidas en materia de refugiados

24. Lo interesante del sistema de las Naciones Unidas es que la organización mundial decidió, desde sus inicios, tener un papel directo en los asuntos de los refugiados. De esta manera, en el sistema de las Naciones Unidas participan tanto los Estados como las Naciones Unidas, siendo el organismo un actor activo. Con el fin de cumplir con este objetivo, la Asamblea General creó la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) y, con base en el Estatuto que le concedió, definió los siguientes deberes:
- Proporcionar protección internacional a los refugiados (párrafos 1 y 8);
  - Buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados (párrafos 1 y 8, 'b');
  - Supervisar la aplicación de disposiciones legales contenidas en los instrumentos referidos a refugiados (párrafo 8, 'a')<sup>223</sup>; y
  - Empezar cualquier actividad adicional que pueda encomendarle la Asamblea General (párrafo 9).
25. La función de dar protección internacional es de suma importancia, ya que suple la falta de protección nacional que ha caracterizado a los refugiados. Esta función del ACNUR es "estrictamente apolítica", "humanitaria y social" (párrafo 2) y, pese a que no hay una definición de protección internacional, en su Estatuto se enumeran las tareas

---

Paz, 1983, p. 19.

223 Esta función de supervisión también se encuentra en la Convención de 1951 (artículo 35) y en el Protocolo de 1967.

que el ACNUR debe llevar a cabo para lograrla.<sup>224</sup> Es así que el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR también ha desarrollado directrices para situaciones de ingreso masivo de refugiados.<sup>225</sup>

26. La protección de los refugiados incluye temas como el de la detención<sup>226</sup>, la protección de mujeres refugiadas, pues enfrentan problemas de seguridad particulares que con frecuencia las exponen a violencia física, abuso sexual, discriminación y otros tratos abusivos.<sup>227</sup> La situación de refugiados menores de edad también ha tenido como consecuencia la elaboración de medidas de protección<sup>228</sup>, así como las cuestiones de extradición que afectan a los refugiados.<sup>229</sup>

---

224 "El Alto Comisionado deberá asegurar la protección de los refugiados a quienes se extienda la competencia de la Oficina del Alto Comisionado, por los medios siguientes:

- "a) Promoviendo la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a los refugiados, vigilando su aplicación y proponiendo modificaciones a los mismos;
- "b) Promoviendo, mediante acuerdos especiales con los gobiernos, la ejecución de todas las medidas destinadas a mejorar la situación de los refugiados y a reducir el número de los que requieran protección;
- "c) Asistiendo a los gobiernos y a los particulares en su esfuerzo para fomentar la repatriación voluntaria de los refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales;
- "d) Promoviendo la admisión de refugiados, sin excluir a los de categorías más desamparadas, en los territorios de los Estados;
- "e) Tratando de obtener que se conceda a los refugiados permiso para trasladar sus haberes y especialmente los necesarios para su reasentamiento;
- "f) Obteniendo de los gobiernos información acerca del número y la situación de los refugiados que se encuentran en sus territorios, y de las leyes y reglamentos que les conciernen;
- "g) Manteniéndose en contacto permanente con los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales interesadas;
- "h) Estableciendo contacto, en la forma que juzgue más conveniente, con las organizaciones privadas que se ocupen de cuestiones de refugiados;
- "i) Facilitando la coordinación de los esfuerzos de las organizaciones privadas que se ocupen del bienestar social de los refugiados." (párrafo 8)

225 Por ejemplo, ver la Conclusión No. 22 (XXXII), 1981, *Protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala*.

La Declaración de Cartagena sobre refugiados contiene disposiciones similares para situaciones de afluencia en gran escala.

Un análisis de las conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR se encuentra en Galindo Vélez, Francisco, *Breve análisis de las Conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR sobre la protección de refugiados, Conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR, 1975-2000*, Tomo IV, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Universidad Iberoamericana, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2002.

226 Por ejemplo, ver la Conclusión No. 44 (XXXVII), 1986, *Detención de los refugiados y de las personas que buscan asilo*.

227 Conclusión No. 39 (XXXVI), 1985, *Las mujeres refugiadas y la protección internacional*.

En relación con el reconocimiento de la condición de refugiado por haber transgredido las costumbres sociales, el Comité Ejecutivo reconoció en esta recomendación "que los Estados, en el ejercicio de su soberanía, eran libres de adoptar la interpretación de que las mujeres en busca de asilo que se enfrentaban a tratos crueles o inhumanos debido a haber transgredido las costumbres sociales de la sociedad en que vivían, podían ser consideradas como un determinado grupo social, según lo dispuesto en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1 de la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados" (párrafo k).

228 Conclusión No. 47 (XXXVIII), 1987, *Niños Refugiados*. Ver también la Conclusión No. 59 (XL), 1989, también llamada *Niños Refugiados*.

229 Conclusión No. 17 (XXXI), 1980, *Problemas de extradición que afectan a los refugiados*.

27. En este sistema la determinación de la condición de refugiado corresponde a los Estados partes de los instrumentos internacionales, de acuerdo con la definición del término refugiado que contienen dichos instrumentos quienes definen la condición del refugiado, de acuerdo con la definición del término contenida en los documentos ya mencionados. Los Estados de América Latina que han aceptado la Declaración de Cartagena también se basan en ella para determinar la condición de refugiado, de acuerdo con su definición del término.<sup>230</sup>
28. Las Naciones Unidas también le dan a ACNUR el derecho de determinar la condición de refugiado. De hecho, el Estatuto contiene la definición de refugiado que el ACNUR emplea.<sup>231</sup> Aunque el ACNUR tiene esta función, no puede decidir el lugar de residencia del refugiado, ya que la decisión de conceder asilo (residencia) es un atributo de los Estados. Sin embargo, el ACNUR, como parte importante de este sistema, hace peticiones a los Estados y trata de convencerlos para que concedan asilo a los refugiados y, en aquellos casos en los que hay que crear campamentos de refugiados, les hace recomendaciones en referencia al lugar adecuado.

#### 2.4 Otras disposiciones de los instrumentos de las Naciones Unidas sobre refugiados

29. La Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 establecen los derechos de los refugiados y las obligaciones de los Estados que les conceden asilo. En relación con los derechos, se definen tres tipos básicos de trato:
  - El trato más favorable posible que se otorga a los extranjeros, por ejemplo, con respecto a bienes muebles e inmuebles (artículo 13), derecho de asociación (artículo 15), empleo remunerado (artículo 17), trabajo por cuenta propia (artículo 18), profesionales liberales (artículo 19, párrafo 1), vivienda (artículo 21) y enseñanza distinta de la elemental (artículo 22, párrafo 1).

---

<sup>230</sup> Ver Galindo Vélez, Francisco, *Consideraciones sobre la determinación de la condición de refugiado*, *Derecho Internacional de los Refugiados*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales, y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Lima, 2001, págs. 93-166.

<sup>231</sup> De hecho, el Estatuto tiene dos definiciones del término refugiado. La primera es muy similar a la definición de la Convención de 1951 e incluye también el límite en el tiempo de aplicación (párrafo 6, A (ii)), mientras que la segunda no incluye esta limitación (párrafo 6, B). En ninguno de los casos se establece límites en el espacio de aplicación.

- *El mismo trato acordado a los extranjeros en general*, por ejemplo, exención de reciprocidad (artículo 7, párrafo 1), libertad de movimiento (artículo 26) y gravámenes fiscales (artículo 29).
  - *El mismo trato acordado a nacionales*, por ejemplo, libertad de religión (artículo 4), derechos de propiedad intelectual e industrial (artículo 14), acceso a los tribunales (artículo 16 párrafo 2), racionamiento (artículo 20), educación elemental (artículo 22 párrafo 2), asistencia pública (artículo 23) y legislación del trabajo y seguros sociales (artículo 24).
30. Estos instrumentos también establecen que ninguna de estas disposiciones "podrá interpretarse en menoscabo de cualesquiera otros derechos y beneficios..." independientemente de los instrumentos mismos (artículo 5), prohíben la discriminación, estipulan que sus disposiciones deben aplicarse sin discriminación por raza, religión o país de origen (artículo 3) y establecen que el estatuto personal de cada refugiado se regirá por la ley del país de su domicilio o, a falta de domicilio, por la ley del país de su residencia (artículo 12, párrafo 1).
  31. En relación con documentos de identidad y de viaje, tanto la Convención de 1951 como en el Protocolo de 1967 contienen disposiciones claras. La Convención los señala como una obligación de los Estados al establecer que éstos "expedirán" documentos de identidad a todo refugiado "que se encuentre en" su territorio (artículo 27), y dará documentos de viaje a "los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio" (artículo 28, párrafo 1). En relación con los documentos de viaje, se establece una excepción en casos de "razones imperiosas de seguridad nacional u orden público". Esto debe interpretarse como una salvaguarda para los Estados que enfrentan estas situaciones, y no como una excusa para evitar la expedición de documentos de viaje para cualquier refugiado.
  32. Tanto la Convención de 1951 como el Protocolo de 1967 definen procedimientos de resolución de controversias entre Estados. De acuerdo con esto, cualquier disputa relacionada con la interpretación o aplicación de los instrumentos legales que no haya podido resolverse por otros medios, podrá someterse a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia a petición de cualquiera de las partes de la controversia (Convención, artículo 38; Protocolo, artículo IV).
  33. En relación a las reservas con las disposiciones de los instrumentos, la Convención señala que éstas no podrán ser aplicadas a lo referente

a la definición del término refugiado (artículo 1), la prohibición de la discriminación (artículo 3), la libertad de religión (artículo 4), el acceso a los tribunales (artículo 16, párrafo 1), el principio de no devolución (*non refoulement*, artículo 33), la información sobre leyes y reglamentos nacionales (artículo 36), la relación de la presente Convención con convenciones anteriores (artículo 37), la solución de controversias (artículo 38), la firma, ratificación y adhesión (artículo 39), la cláusula de aplicación territorial (artículo 40), la cláusula federal (artículo 41), las reservas a la Convención (artículo 42), su entrada en vigor (artículo 43), su denuncia (artículo 44), su revisión (artículo 45) y las notificaciones del Secretario General de las Naciones Unidas (artículo 46).

34. El Protocolo estipula que las reservas no podrán ser aplicadas a lo referente a la definición del término refugiado (artículo 1), la prohibición de la discriminación (artículo 3), la libertad de religión (artículo 4), el acceso a los tribunales (artículo 16 párrafo 1) y el principio de no devolución (*non refoulement*, artículo 33). Es interesante notar que pese a que el procedimiento de resolución de controversias es el mismo en ambos instrumentos, la Convención señala que no se pueden formular reservas a esta disposición, mientras que el Protocolo sí lo permite. Es por esto que algunos Estados solamente han ratificado el Protocolo.<sup>232</sup> El objetivo de establecer claramente cuáles disposiciones admiten reservas y cuáles no es tener en todo momento un mínimo de reglas aplicables entre todos los Estados partes.
35. Como puede verse, las Naciones Unidas juegan, en su sistema, un papel fundamental en lo referente a la protección de los refugiados, la búsqueda de soluciones duraderas y la ayuda material a las personas, así como para Estados que reciben números importantes de refugiados y carecen de medios para satisfacer sus necesidades. En este sistema, las Naciones Unidas y los Estados trabajan juntos para interpretar las normas del Derecho Internacional de los Refugiados para situaciones inicialmente no previstas tales como la protección a mujeres y niños refugiados, extradición y otros. Debe recalarse que este no es un sistema que comienza a funcionar cuando se presenta una persona en estas condiciones, sino que funciona todos los días en todas partes del mundo.

---

232. Venezuela, por ejemplo.

36. A pesar de los tratados y leyes vigentes, ciertos Estados toman una actitud mucho más dura hacia los refugiados y emigrantes. Es innegable que cada vez migra más gente del sur hacia el norte en búsqueda de mejores condiciones de vida, y que en muchas ocasiones estas personas provienen de países en los cuales hay problemas que producen refugiados. También es cierto que algunos emigrantes solicitan la condición de refugiados cuando no tienen otra manera de permanecer en determinados países desarrollados, pero la respuesta al control migratorio no vendrá haciendo la condición de refugiado restrictiva al punto que los refugiados genuinos no podrán beneficiarse. El problema migratorio trae consigo un debate sobre el desarrollo económico y temas sociales que no son parte del alcance de este documento.

## 2.5 El asilo en ausencia de una convención

37. Se han hecho esfuerzos en la práctica para llenar el vacío existente ante la ausencia de una obligación contractual en materia de asilo. En esto, la práctica de los Estados es fundamental. Si los Estados enfrentan el problema del asilo con espíritu humanitario, es posible que las Naciones Unidas cumplan con el papel de protección y ayuda que ellos le asignaron.

38. Instancias como el Comité Ejecutivo del ACNUR han hecho esfuerzos significativos por interpretar los instrumentos vigentes y han preparado directrices claras para evitar confusiones y facilitar la concesión de asilo; así como para recordar incansablemente a los Estados que ellos mismos crearon el sistema de protección de refugiados de las Naciones Unidas, y que la única manera de ser consecuente con este objetivo es enfrentando con espíritu humanitario problemas tales como el del asilo.

39. El Comité Ejecutivo también ha expresado su preocupación por aquellos refugiados cuyas vidas, libertad y seguridad física están en peligro porque no han encontrado asilo en ningún país, es decir, son refugiados *transhumantes*; lo que en inglés se denomina *refugees in orbit*, y cuya traducción literal al español resultaría poco afortunada. Son personas que a pesar de cumplir todas las condiciones para tener la condición de refugiados, deambulan de país en país sin encontrar

asilo.<sup>233</sup> Este es un triste ejemplo de la falta del respeto por el asilo, aún del temporal, que puede tener graves consecuencias para las personas afectadas.

## 2.6 Debilidades en el sistema de las Naciones Unidas

40. Los instrumentos sobre refugiados también incluyen un papel de supervisión para el ACNUR, con lo cual queda claro que el sistema no deja el asunto de los refugiados exclusivamente en manos de los Estados. Es así que la Convención de 1951 establece que: "Los Estados Contratantes se comprometen a cooperar con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados... y en especial le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones de esta Convención" (artículo 35, párrafo 1). Añade que "a fin de permitir a la Oficina del Alto Comisionado... presentar informes a los órganos competentes de las Naciones Unidas, los Estados Contratantes se comprometen a suministrarles en forma adecuada las informaciones y los datos estadísticos que soliciten acerca de: a) la condición de los refugiados; b) la ejecución de esta Convención, y c) las leyes, reglamentos y decretos, que estén o entraren en vigor, concernientes a los refugiados" (artículo 35, párrafo 2). El Protocolo de 1967 estipula lo mismo, mientras que el Estatuto de ACNUR contiene una redacción similar, mas no idéntica.<sup>234</sup>
41. Esta es una fortaleza manifiesta del sistema, aunque sólo parcial. El ACNUR mantiene un diálogo permanente y constante con los Estados en materia de protección de refugiados, que en ciertos casos funciona mejor que en otros. Sin embargo, el papel de supervisión es limitado, ya que muchos Estados no quieren que el ACNUR les

---

233 Hay dos conclusiones del Comité Ejecutivo que son de gran importancia en materia de asilo. La Conclusión No. 5 (XXVIII), 1977, *Asilo*, en la que expresa su preocupación por aquellas personas que no reciben asilo, ni siquiera temporal (párrafo 'b'), le pide a los Estados que liberalicen las políticas de concesión de asilo (párrafo 'd') y que cooperen con el ACNUR en lo referente al asilo (párrafo 'e'). En la Conclusión No. 15 (XXX), 1979, *Refugiados sin país de asilo*, el Comité Ejecutivo hace referencia a la *obligación humanitaria* de los Estados costeros de otorgar por lo menos asilo temporal a aquellos refugiados que llegan por mar (párrafo 'c'), haciendo énfasis en que el asilo debe otorgarse sin discriminación por motivos de raza, religión, opinión política, nacionalidad o país de origen (párrafo 'd'), y le da a los Estados directrices claras para otorgar asilo en casos individuales para tratar de eliminar el problema de los *refugiados transbúndicos* (párrafos 'h' y 'n').

234 El Estatuto señala que el ACNUR hará su trabajo, *inter alia*, "promoviendo la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a los refugiados, vigilando su aplicación y proponiendo modificaciones a los mismos" (párrafo 8 (a)).

señale por no cumplir sus obligaciones internacionales en materia de refugiados. En algunas ocasiones, los Estados muestran un disgusto extremo cuando el ACNUR les señala sus fallas y carencias, a pesar de que la institución lo haga por medios diplomáticos y con la mayor discreción. De esta manera, en no pocas circunstancias, el ACNUR se encuentra en una situación muy difícil, pues con su papel de supervisión en un país determinado puede poner en riesgo el trabajo que sus funcionarios realizan ahí, aunque sea limitado o poco satisfactorio. En tales casos, las organizaciones no gubernamentales (ONG's) y los sistemas regionales de protección de refugiados y derechos humanos pueden jugar papeles complementarios de suma importancia.

### III. ANÁLISIS DEL SISTEMA LATINOAMERICANO

42. Como se ha mencionado, para los fines de este documento se argumenta que hay dos sistemas regionales en América Latina: el sistema establecido por tratados y convenciones sobre el asilo territorial y diplomático, así como extradición, que se ha venido codificando desde 1889; y el sistema de derechos humanos desarrollado a partir de la Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre de 1948,<sup>235</sup> y la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, que contienen disposiciones sobre asilo. En general, se califica a ambos sistemas como interamericanos, y casi nunca se hace el esfuerzo por separarlos. En relación con el primer sistema regional, se propone que como únicamente son países latinoamericanos los que forman parte de él, ya que otras naciones con distintos idiomas y tradiciones legales no se han integrado, sería aconsejable referirse a él como Sistema latinoamericano de asilo y extradición. El segundo sistema, desarrollado a partir de instrumentos legales de Derechos Humanos de alcance regional, podría denominarse Sistema Interamericano, pues algunos países no latinoamericanos del Caribe ya forman parte de él.<sup>236</sup>
43. Para los objetivos de este documento, se consideran los siguientes instrumentos del sistema latinoamericano:
- *Tratado de Derecho Penal Internacional* de 1889. Trata el tema del asilo territorial en sus artículos 15, 16 y 18, del asilo diplomático en el artículo 17 y de la negativa de extradición por crímenes políticos o comunes relacionados con crímenes políticos, en el artículo 23;<sup>237</sup>

---

235 Aprobada por la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 2 de mayo de 1948. En relación con esta Declaración, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en una opinión consultiva, considera que el hecho que la Declaración no sea un tratado no conduce a la conclusión de que no tiene efecto legal ni que a la Corte le falte poder para interpretarla. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Interpretación de la Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre derechos humanos*, Opinión Consultiva OC-10/89, 14 de julio de 1989, párrafo 47.

236 Un análisis muy completo de los sistemas de asilo se encuentra en Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina*, 1ª Edición, Buenos Aires, Editorial Siglo XXI, Argentina.

Ver también Galindo Vélez, Francisco, *El asilo en el sistema de las Naciones Unidas y en el sistema Interamericano. Compilación de instrumentos jurídicos regionales relativos a derechos humanos, refugiados, asilo diplomático, asilo territorial, extradición y temas conexos*, Tomo II, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Universidad Iberoamericana, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2002.

237 Firmado en Montevideo, Uruguay, el 23 de julio de 1889, durante el Primer Congreso Sudamericano sobre Derecho Internacional Privado. Ha sido ratificado por Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú (que posteriormente lo denunció) y Uruguay.

- *Acuerdo sobre Extradición* de 1911. Conocido generalmente como Acuerdo Bolivariano. Su artículo 1 se refiere al derecho de solicitar asilo, el artículo 4 a la negativa a la extradición por crímenes políticos o crímenes comunes relacionados con crímenes políticos, mientras que su artículo 18 reconoce la institución del asilo;<sup>238</sup>
- *La Convención sobre Asilo* de 1928, trata lo referente al asilo diplomático;<sup>239</sup>
- *El Código de Derecho Internacional Privado* de 1928; normalmente conocido como el *Código Bustamante*, en honor al doctor Antonio Sánchez de Bustamante y Sirven, jurista cubano reconocido y altamente respetado. En los artículos 355 y 356 trata sobre el rechazo de la extradición por crímenes políticos o crímenes del orden común relacionados con crímenes políticos;<sup>240</sup>
- *La Convención sobre Asilo Político* de 1933; trata exclusivamente lo referente al asilo diplomático;<sup>241</sup>
- *El Tratado sobre Asilo Político y Refugio* de 1939; trata lo referente al asilo diplomático en los artículos 1 al 10, y al asilo territorial en los artículos 11 al 15;<sup>242</sup>
- *El Tratado de Derecho Penal Internacional* de 1940; trata sobre el rechazo de la extradición por crímenes políticos o por crímenes

238 Firmado en Caracas, Venezuela, el 18 de julio de 1911, durante el Congreso Bolivariano. Lo adoptaron Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

*El Acuerdo de Interpretación del Acuerdo sobre Extradición del 18 de julio de 1911* se firmó el 10 de agosto de 1935 en Quito, Ecuador. El objetivo del Acuerdo de Interpretación era limitar el tiempo de detención provisional que puede solicitar un Estado como parte del proceso de extradición, que no había sido establecido en el Acuerdo de 1911 (artículo 9, No. 2). Se definió el tiempo límite en 90 días para los países bolivarianos con fronteras comunes y 120 días para países no fronterizos.

239 Firmada en La Habana, Cuba, el 20 de febrero de 1928, durante la Sexta Conferencia Internacional Americana. Ha sido ratificada por Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Perú. Fue firmada, pero no ratificada, por Argentina, Bolivia, Chile y Venezuela. República Dominicana la denunció en 1954; Haití hizo lo mismo en 1967, pero revocó su denuncia en 1974.

240 Firmado en La Habana, Cuba, el 23 de febrero de 1928. Ha sido ratificado por Bolivia, Brasil, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela. La gran cantidad de reservas y declaraciones que hicieron los países al momento de ratificación dan lugar a una situación extremadamente compleja, y es muy difícil saber qué disposiciones están en vigencia entre qué Estados.

241 Firmada en Montevideo, Uruguay, el 26 de diciembre de 1933 durante la Séptima Conferencia Internacional Americana. Ha sido ratificada por Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana. Fue firmada, pero no ratificada por Argentina y Uruguay. República Dominicana la denunció en 1954; Haití hizo lo mismo en 1967, pero revocó su denuncia en 1974.

242 Firmado en Montevideo, Uruguay, el 4 de agosto de 1939 durante el Segundo Congreso Sudamericano sobre Derecho Internacional Privado. Fue ratificado por Paraguay y Uruguay.

del orden común cometidos con fines políticos en aquellos casos en que, de acuerdo con la opinión del juez o de la corte, haya intenciones políticas en la petición de extradición (artículo 20, párrafos d, e y f respectivamente);<sup>243</sup>

- La *Convención sobre Asilo Territorial* de 1954;<sup>244</sup>
- La *Convención sobre Asilo Diplomático* de 1954;<sup>245</sup>
- La *Convención Interamericana sobre Extradición*, de 1981; trata sobre el rechazo de la extradición por crímenes políticos o por crímenes comunes cometidos con fines políticos y crímenes comunes perseguidos con fines políticos (artículo 4, párrafo 4) y cuando haya razones que permitan inferir que la persecución es por motivos de raza, religión o nacionalidad (artículo 4, párrafo 5).<sup>246</sup>

44. El primer comentario acerca de este sistema es la gran cantidad de tratados que lo componen. Todos están en vigor y no se ha seguido la regla de que el posterior tiene precedencia sobre el anterior. Además, como no todos los países son partes de los mismos instrumentos ni han hecho las mismas reservas a los que han ratificado, algunos Estados están obligados por ciertas disposiciones mientras que hay otros que lo están por disposiciones distintas. También ha de notarse que mientras algunos instrumentos tienen alcance regional, a nivel de toda América Latina, otros están limitados a ciertas subregiones. Es así que puede decirse que hay instrumentos regionales y subregionales, todo en el ámbito de América Latina.<sup>247</sup> Finalmente, la mayor parte de los tratados no están relacionados directamente entre sí por lo que en la realidad no se refuerzan el uno al otro. Esto deja dudas

243 Firmado en Montevideo, Uruguay, el 19 de marzo de 1940, durante el Segundo Congreso Sudamericano sobre Derecho Internacional. Revisó el tratado de 1889. Ha sido ratificado por Uruguay.

244 Firmada en Caracas, Venezuela, el 28 de marzo de 1954, durante la Décima Conferencia Interamericana. Ha sido ratificada por Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití (que la denunció, pero posteriormente revocó la denuncia), México, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Ha sido firmada, pero no ratificada, por Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Honduras, Nicaragua, Perú y República Dominicana.

245 Firmada en Caracas, Venezuela, el 28 de marzo de 1954 durante la Décima Conferencia Interamericana. Ha sido ratificada por Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Ha sido firmada, pero no ratificada, por Argentina, Bolivia, Colombia, Cuba, Chile, Honduras, y Nicaragua. Haití la denunció en 1967, pero revocó su denuncia en 1974.

246 Firmada en Caracas, Venezuela, el 25 de febrero de 1981 durante la Conferencia Especializada Interamericana de Extradición. Ha sido ratificada por Costa Rica, Ecuador, Panamá y Venezuela. Ha sido firmada, pero no ratificada, por Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala, Haití, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.

247 Por ejemplo, esa es la opinión del doctor Héctor Gross Espinel en su artículo: "El derecho internacional americano sobre el asilo territorial y extradición en sus relaciones con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados", *Asilo y protección de Refugiados en América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982, Págs. 33-81.

acerca de la idea de que los instrumentos conforman un sistema.

45. Un segundo comentario es que el asilo en el sistema latinoamericano tiene dos formas: el *asilo diplomático*, también conocido como *asilo político*, y el *asilo territorial*, también denominado *refugio*.
46. En relación con el asilo diplomático, conviene recordar que puede concederse en legaciones, aviones, barcos o instalaciones militares.<sup>248</sup> Por otra parte, el asilo territorial se concede en el territorio del Estado al que llega una persona tras dejar su país. Mientras que el asilo territorial es práctica común en todo el mundo, el asilo diplomático es una institución que actualmente es reconocida, formalmente, solo por países latinoamericanos.
47. Ahora bien, el asilo diplomático, ha sido concedido por muchos países fuera de América Latina en distintos momentos de su historia.<sup>249</sup> En el sistema de las Naciones Unidas, a petición de la Asamblea General<sup>250</sup>, el Secretario General preparó un informe en que se confirma la limitada práctica del asilo diplomático.<sup>251</sup> A partir de ese momento, las Naciones Unidas pospusieron indefinidamente el asunto.<sup>252</sup>
48. La existencia del asilo diplomático significa una ventaja importante para el sistema latinoamericano. Ha probado ser de inmensa importancia, aunque también controvertido, al brindarles protección a personas que lo han necesitado en circunstancias extremadamen-

---

248 Por ejemplo, instrumentos como el Tratado de 1939 prevén que cuando el número de asilados sea considerable, los agentes diplomáticos pueden adaptar otros lugares bajo la protección de su bandera para darles albergue, siempre que informen al gobierno del Estado territorial (artículo 8).

249 De acuerdo con Francisco Parra, hubo numerosos casos de asilo diplomático en España entre 1833 y 1876, tras la muerte de Fernando VII. En 1841 y 1843, el Caballero d'Alborgo, agregado comercial de Dinamarca en Madrid, le concedió asilo a varios de los enemigos de Esparketo, y cuando sus aliados llegaron al poder, le dieron el título de *Barón del Asilo*. El ministro de Estados Unidos en Madrid, para justificar el asilo que concedió al señor Castro en 1875, señaló que esto era práctica común en España. El cónsul de Estados Unidos en Matamoros, México, le dio asilo temporal al general Estrada. Francisco Parra, (ministro de Venezuela en Perú), *El derecho de asilo. A los estudiantes del Perú*, Librería e Imprenta Gil, SA. Perú, 1936. págs. 9-10.

De acuerdo con Carlos Torres Gigena, hay más ejemplos: la delegación de Estados Unidos le dio asilo al general Canseco, vicepresidente del derrocado gobierno peruano, en 1865. Francia también le concedió asilo, con motivo del mismo evento, a varios funcionarios del gobierno depuesto. El gobierno del Reino Unido le concedió asilo al general Juan Manuel de Rosas en un barco de guerra que estaba en Argentina, en 1852. Un año antes, Gran Bretaña le había concedido asilo a varios funcionarios en su representación en Buenos Aires. Carlos Torres Gigena, *Asilo diplomático. Su práctica y su teoría*. La Ley, SA. Buenos Aires, 1960, págs. 50 y 154.

250 Resolución de la Asamblea General 3321 (XXIX), de 14 de diciembre de 1974.

251 Documento de las Naciones Unidas A/10139, Parte I, Add. I y Parte II. Se pueden encontrar, *inter alia*, las discusiones acerca de este tema en los siguientes documentos: A/C.6/SR.151 de 28 de octubre de 1975; A/C.6/SR.1552 de 29 de octubre de 1975; A/C.6/SR.1554 de 31 de octubre de 1975; A/C.6/SR.1555 de 3 de noviembre de 1975; A/C.6/SR.1556 de 4 de noviembre de 1975, y A/C.6/SR.1557 de 4 de noviembre de 1975. Se consideró el asilo diplomático en el punto 111 de la agenda.

252 Resolución de la Asamblea General 3497 (XXX), de 15 de diciembre de 1975.

te difíciles. No siempre hay suficiente tiempo para dirigirse a una frontera y entrar a otro país para solicitar protección. De hecho, hay casos muy conocidos de personas que se han salvado gracias a la existencia del asilo diplomático, pero se desconoce el nombre y número de aquellos que no se salvaron porque no se reconoce la existencia de esta institución.

49. Un tercer comentario es que el sistema no se limita al asilo, y trata también la extradición. De hecho, hay instrumentos en los que no se hace mención específica del *asilo*, sino que consideran la improcedencia de la extradición cuando su motivación es política, por causas comunes relacionadas a razones políticas o por causas puramente comunes que se especifiquen en los instrumentos.

### 3.1 Naturaleza del asilo en el sistema latinoamericano

50. Los instrumentos latinoamericanos se refieren al asilo y a su naturaleza en distintas formas, pero su naturaleza *humanitaria, apolítica e inviolable* no está en discusión. Es un sistema de protección para personas perseguidas por motivos políticos, crímenes políticos, delitos políticos, crímenes comunes cometidos por motivos políticos, etc. Por lo tanto, se concluye que no existe una terminología común entre instrumentos.
51. Los distintos instrumentos definen el asilo diplomático como un "derecho o... tolerancia humana" (Convención sobre Asilo, 1928, artículo 2), o una "institución de carácter humanitario" (Convención de 1933, artículo 3), y señalan que debe ser concedido "sin distinción de nacionalidad" (Tratado de 1939, Capítulo 1, artículo 1), y debe ser "respetado por el Estado territorial" (artículo 1). También la Convención sobre Asilo Diplomático de 1954 en su artículo 2 estipula que "todo Estado tiene derecho de conceder asilo, pero no está obligado a otorgarlo ni a declarar por qué lo niega".
52. En relación con el asilo territorial, los instrumentos del sistema latinoamericano establecen que el asilo a refugiados políticos es inviolable (Tratado de 1889, artículo 16, y Acuerdo de 1911, Capítulo II, artículo 1, párrafo 1), que todo Estado tiene derecho, en ejercicio de su soberanía, a admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente... (Convención sobre Asilo Territorial, 1954, artículo 1), y que cualquier violación de soberanía consistente en actos de un

gobierno o de sus agentes contra la vida o la seguridad de una persona, ejecutados en el territorio de otro Estado, no puede considerarse atenuada por el hecho de que la persecución haya empezado fuera de sus fronteras u obedezca a móviles políticos o a razones de Estado (Convención sobre Asilo Territorial de 1954, artículo 2, párrafo 2).

53. En materia de extradición, la Convención de 1981 señala, por ejemplo, que "Nada de lo dispuesto en la presente Convención podrá ser interpretado como limitación del derecho de asilo, cuando éste proceda." (Artículo 6).
54. A pesar de que los términos usados difieren entre los tratados y convenciones latinoamericanas en materia de asilo y extradición, y de que no es tan claro ni directo como el sistema de las Naciones Unidas, no existe contradicción entre ellos y se pueden identificar varios principios:
  - El asilo, territorial y diplomático, es una institución apolítica, humanitaria e inviolable;
  - Otros Estados no pueden objetar la concesión de asilo;
  - Cualquier persona, sin importar su nacionalidad, puede beneficiarse del asilo, aunque no sea latinoamericana;
  - Los Estados no tienen la obligación de conceder asilo, de acuerdo la regla consuetudinaria;
  - Las violaciones a la soberanía de los Estados son inadmisibles;
  - El Estado que concede el asilo califica las causas, aunque esto no se menciona específicamente en todos los instrumentos, y su existencia como una costumbre regional latinoamericana fue cuestionada por la Corte Internacional de Justicia en el *Caso de Asilo* (Colombia vs. Perú).

### 3.2 Personas que pueden beneficiarse del asilo

55. Los instrumentos latinoamericanos coinciden en señalar que tanto el asilo diplomático como el territorial se conceden por razones políticas o por otras razones relacionadas a ellas. Estos instrumentos señalan los motivos que no dan lugar a la extradición, y los motivos políticos se encuentran entre ellos. Sin embargo, no hay uniformidad en cuanto al aspecto político y su relación con el individuo. Solamente uno de los instrumentos en el sistema, la Convención de 1981, amplía las causas para la concesión de asilo o la negativa de extradición. Así, esta

convención señala específicamente que la extradición no es aplicable cuando de las circunstancias del caso pueda inferirse que media propósito persecutorio por consideraciones de raza, religión o nacionalidad, o que la situación de la persona corra el riesgo de verse agravada por alguno de tales motivos (artículo 4, párrafo 5).

56. De acuerdo con los instrumentos, el asilo puede concederse a refugiados políticos (Tratado de 1889, Título II, artículo 16 sobre el asilo territorial, y artículo 17 sobre el asilo diplomático), a delincuentes políticos (Convención de 1928, artículo 2), a personas perseguidas por razones o faltas políticas, que no permiten legalmente la extradición (Tratado de 1939, Capítulo 1, artículo 2) y a personas perseguidas por motivos o delitos políticos (Convención sobre Asilo Diplomático, 1954, artículo 1). Sin embargo, especifican que no es lícito dar asilo a los inculcados de delitos comunes, que estuvieren procesados en forma o que hubieren sido condenados por Tribunales ordinarios, así como tampoco a los desertores de tierra y mar (Convención de 1933, artículo 1, párrafo 1).
57. Estos instrumentos también señalan que no se puede autorizar la extradición por crímenes políticos o crímenes relacionados con éstos, o si se comprueba que la petición ha sido hecha con el objetivo de juzgar y castigar al acusado por un crimen de naturaleza política, de acuerdo con la misma determinación (Código de Bustamante, artículos 355 y 356, respectivamente). Se hacen excepciones cuando en opinión del juez o tribunal del Estado ante quien se ha hecho la solicitud, predomine francamente el carácter común, y cuando en opinión del juez o tribunal del Estado ante quien se ha hecho la solicitud, se pueda inferir a partir de las circunstancias consideradas que el objetivo de la petición es predominantemente político (Tratado de 1940, título II, capítulo I, artículo 20, cláusulas 'd', 'e', 'f' y 'g' respectivamente). Además, se establece que la extradición no procede cuando de las circunstancias del caso pueda inferirse que media propósito persecutorio por consideraciones de raza, religión o nacionalidad, o que la situación de la persona corra el riesgo de verse agravada por alguno de tales motivos (Convención de 1981, artículo 4, párrafo 5).
58. Al revisar las razones invocadas los instrumentos latinoamericanos para conceder el asilo, territorial o diplomático, o para negar la extradición, se revela que no hay bases comunes para estas definiciones. Las siguientes figuras aparecen en los instrumentos:

- Personas perseguidas por razones o delitos políticos;
  - Personas buscadas por razones políticas o delitos políticos;
  - Refugiado político;
  - Crimen político;
  - Crimen o motivo político;
  - Delito político;
  - Crimen común relacionado con delito político;
  - Crimen común perseguido con fines políticos.
59. El énfasis en señalar a un individuo en específico, que aparece en su totalidad en conceptos como *crimen político*, *perseguido político* y *crimen común relacionado con delito político*, tiene que ver con la evolución histórica de los países latinoamericanos, que desarrollaron y codificaron en la región su práctica en materia de asilo. El sistema de asilo fue desarrollado con base en la experiencia de "personas política y socialmente significativas que escaparon de la persecución al irse por voluntad propia o por la fuerza hacia otro país al ser derrotados en alguna ocasión y que, más tarde, gobernaron o fueron miembros del partido gobernante".<sup>253</sup>
60. Puede concluirse que la diferencia terminológica se debe a lo político en cada momento de la historia latinoamericana, y a sus intereses del momento. Estas consideraciones han propiciado el desarrollo de un sistema legal variado y hasta desordenado en el sentido de que hay normas que aparecen en algunos instrumentos y no en otros, que refleja la desafortunada tradición y habitual práctica en varios países latinoamericanos de usar la ley para apoyar regímenes políticos.

253 Galindo-Pohl, Reynaldo, "Refugio y asilo en la teoría y en la práctica política y jurídica", *La protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios* (Memorias del Coloquio de Cartagena de Indias - 1984), Universidad Nacional de Colombia, Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 1985, pág. 155.

En el mismo sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe para la Asamblea General de la Organización de los Estados Americano en 1981-1982, señaló que los exiliados políticos (latinoamericanos) viajaban, hasta 1960, con relativa facilidad a sus países vecinos, los que les daban asilo de conformidad con los acuerdos internacionales y las leyes nacionales vigentes. Un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre refugiados políticos en América Latina señala que hay varios factores que aseguraron la aceptación y asimilación en la región de la mayoría de los refugiados latinoamericanos. Estos factores incluyen: 1) Una larga tradición de movimientos de exiliados, por razones políticas, entre países; 2) Idioma, cultura y tradiciones comunes, que facilitaban la adaptación; 3) El hecho de que estos exiliados frecuentemente pertenecían a los estratos más ricos y educados de la población, que generalmente mantenían inversiones y propiedades y de esta manera no se convertían en una carga económica para el Estado que los recibía. Citado en MONROY CABRA, Marco Antonio, El sistema interamericano y la protección de los refugiados, *Ibid.*, pp. 245-246.

### 3.3 Derecho de calificación

61. Quien califica los motivos que dan lugar al asilo tiene un papel fundamental en asegurarse de que el necesitado se beneficie verdaderamente de esta institución. Como no se puede esperar que el perseguidor sea objetivo, el derecho de calificación corresponde por necesidad al Estado que concede el asilo. Esta idea parece lógica y se refleja en la mayoría de los instrumentos latinoamericanos relativos al asilo y la extradición, mas no en todos.
62. Algunos los instrumentos establecen que la calificación corresponde a la nación ante la cual se hace la demanda de extradición (Tratado de 1889, título III, artículo 23, párrafo 2); que en caso de duda, la decisión de las autoridades del Estado ante el cual se hace la petición o que concede asilo es definitiva (Acuerdo de 1911, artículo 14), que la calificación de la delincuencia política corresponde al Estado que otorga el asilo (Convención de 1933, Artículo 2; Convención de 1939, capítulo I, artículo 3, párrafo 2, para el asilo diplomático; y capítulo II, artículo 11, párrafo 2, para el asilo territorial), y que le corresponde al Estado que concede el asilo la calificación de la naturaleza del delito o de los motivos de la persecución (Convención sobre asilo diplomático de 1954, artículo 4).
63. Sin embargo, la Convención de 1928 no resuelve a qué país corresponde calificar la naturaleza de los hechos que condujeron al asilo. La ausencia de esta precisión en la convención fue motivo de muchos debates en el caso del asilo concedido al conocido político peruano Víctor Raúl Haya de la Torre, que Colombia y Perú llevaron ante la Corte Internacional de Justicia.<sup>254</sup>
64. En comparación con el sistema de Naciones Unidas, en el que ambos estados y ACNUR pueden establecer la condición de refugiado, el

---

254 Haya de la Torre ingresó a la embajada de Colombia en Lima a principios de 1949 y pudo salir de ella recién en 1953. El caso ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya fue largo y finalmente no se pudo llegar a la solución buscada tanto por Colombia como por Perú. En el proceso, la Corte negó la existencia de una costumbre regional latinoamericana relativa al derecho de calificación por el Estado que concede el asilo. La Corte solicitó a las partes, en su sentencia final, que resolvieran el problema mediante negociaciones. En total hubo de tres juicios en este caso: 20 de noviembre de 1950, 27 de noviembre de 1950 y 13 de junio de 1951. Cour Internationale de Justice, Plaidoiries et documents, *Affaire de droit d'asile (Colombie/Perou), Arrêts du 20 et 27 novembre 1950*, volume I, requête, exposés écrits, demande en interpretation, No. de vente: 63; et volume II, procédure orale, documents, correspondance, No. de vente 65. Cour Internationale de Justice, *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances. Affaire du droit d'asile (Colombie/Perou)*, A. W. Sijthoff, 1950, No. de vente: 50. International Court of Justice, *Caso Haya de la Torre. Juicio de junio 13, 1951*. Resumen del caso en el sitio internet de la Corte.

sistema latinoamericano es más restrictivo al señalar que solamente los Estados pueden definir a quién se le da asilo o no. Y aquí conviene recordar que existe una definición universal del término refugiado en el sistema de las Naciones Unidas con dos desarrollos regionales importantes, en África y América Latina, que lo hacen un sistema realmente universal tanto en alcance como en contenido.

### 3.4 Situación de las personas que se benefician del asilo

65. Para propósitos de análisis, se puede decir que el sistema de las Naciones Unidas tiene, en términos generales, dos fases:
  - Reconocimiento de la condición de refugiado por los Estados partes, y, dependiendo de las circunstancias, por el ACNUR; y
  - Concesión del asilo, por medio del cual un Estado permite que un refugiado viva dentro en su territorio.
66. Al reconocérsele la condición de refugiado, a la persona se le sustrae de la jurisdicción en la cual él o ella enfrenta *temores fundados de persecución*; cuando se le da asilo, el refugiado se convierte en residente del país que se lo concede y ejerce los derechos y adquiere las obligaciones del nuevo país de residencia. Sustracción no ha de entenderse en sentido físico.
67. En el Sistema latinoamericano de asilo y extradición, otorgar asilo territorial o diplomático, o decidir el rechazo de la extradición, es el acto por el que se sustrae a la persona de la jurisdicción que la persigue. Los instrumentos de este sistema varían en cuanto a lo que le sucede a la persona una vez que ha sido sustraída, en términos legales y no físicos, de la jurisdicción que la amenaza.
68. En relación con el asilo diplomático, se establece que sólo se concederá en casos urgentes y por el periodo estrictamente indispensable para que el asilado deje el país, y que se ponga de otra manera en seguridad (Convención de 1928, artículo 2, Primero; Convención sobre asilo diplomático de 1954, artículo 5), pero que el Estado que concede el asilo no incurre en obligación alguna de admitir a los refugiados en su territorio, excepto en aquellos casos en que otros Estados no les den permisos de entrada (Tratado de 1939, artículo 1,

párrafo 2).<sup>255</sup> Es así que no se resuelve el tema de la residencia futura de la persona afectada, pero se hace una aclaración importante en relación con el significado del asilo diplomático: es un acto limitado en el tiempo, motivado por la urgencia y dura hasta que la persona esté segura. En este sentido, asilo diplomático también significa sustraer a la persona de la jurisdicción que la amenaza. Es más, también es bastante claro que el Estado que otorga el asilo no tiene obligación de recibir a la persona a menos de que ningún otro Estado esté dispuesto a hacerlo,<sup>256</sup> pero esto solo queda claramente establecido en un instrumento.

69. Por ejemplo, en el caso del político peruano Víctor Raúl Haya de la Torre, Colombia le concedió asilo en su embajada en Lima, pero Haya de la Torre se estableció en México. En todo caso, resulta difícil creer que los países latinoamericanos, que han codificado la institución del asilo diplomático, se limitaran simplemente a sustraer a la persona de la jurisdicción que la amenaza y no resolvieran el problema de su residencia. En el espíritu de la vasta experiencia latinoamericana en esta materia, y con la aplicación de normas compiladas, cuando el asilado sale de las instalaciones diplomáticas y llega al país de asilo, él o ella se convierte en habitante del mismo y, como tal, debe obedecer sus leyes.<sup>257</sup>
70. En materia de asilo territorial, sólo uno de los instrumentos establece que la concesión del asilo no conlleva, para el Estado otorgante, obligación alguna de admitir en su territorio por tiempo indefinido al refugiado (Tratado de 1939, artículo 11, párrafo 2), y añade que la suspensión de los beneficios del asilo no implica la autorización para llevar al refugiado al territorio del Estado persecutor (Artículo 12, párrafo 2). En referencia a esta última medida, es de notar que si bien por un lado se menciona la suspensión de los beneficios del asilo, por el otro se dice que se prohíbe regresar a la persona a manos del Estado que la persigue. De esta manera, los beneficios del asilo pueden cesar, pese a que las causas que lo originaron puedan seguir

---

255 Vale la pena señalar que el tratado de 1939 es el único instrumento del sistema latinoamericano que establece la obligación del Estado de permitir que la persona permanezca en su territorio en caso de que no haya otro Estado dispuesto a recibirla. También es el único instrumento que incluye una obligación similar en casos de asilo territorial.

256 La Convención sobre asilo diplomático de 1954 señala que al Estado que otorga el asilo le corresponde el derecho de trasladar al asilado fuera del país. El Estado territorial puede señalar la ruta preferible para la salida del asilado, sin que ello implique determinar el país de destino (Artículo 13, párrafo 2).

257 Torres Gigena, Carlos, *Asilo Diplomático: Su práctica y su teoría*, op. cit., pág. 225.

existiendo, de aquí la referencia a la no devolución (*non refoulement*) al Estado persecutor.

71. Existe otro punto relacionado con la idea de la no obligación del Estado de recibir en su territorio por tiempo indefinido a aquellas personas a quienes les ha concedido asilo. La palabra *indefinido* es clave en la conclusión de que hay una obligación de conceder un permiso de estancia temporal. Vale decir que cuando cesan beneficios del asilo, las personas afectadas dejan de denominarse refugiados para convertirse en *inmigrantes políticos* (Artículo 12, párrafo 1), y en caso de que el país de origen solicite vigilancia o internamiento<sup>258</sup>, se les denomina *internados políticos* (Artículo 13). Para estos últimos, se establece que darán aviso al gobierno en el momento en que decidan salir de su territorio, y que la salida les será concedida bajo la condición de que no se dirigirán al país de origen (Artículo 15 y, también, Convención sobre Asilo Territorial de 1954, artículo 10).
72. El hecho que un asilado decida dejar el territorio del Estado que le brindó asilo muestra que es una decisión personal. Este breve análisis lleva a la conclusión de que el asilo territorial o refugio significa que a la persona se le sustrae de la jurisdicción que la amenaza, lo que a su vez conlleva, por lo menos, a la concesión de un permiso de estancia temporal.
73. Algunos instrumentos, no todos, incluyen la libertad de expresión y de asociación como derechos de los asilados. Además, se estipula que el ejercicio de la libertad de expresión no puede ser motivo de reclamación por otro Estado basándose en conceptos que contra éste o su gobierno expresen públicamente los asilados o refugiados, salvo el caso de que esos conceptos constituyan propaganda sistemática por medio de la cual se incite al empleo de la fuerza o de la violencia contra el gobierno del Estado reclamante (Convención sobre asilo territorial, 1954, artículo 7). En relación con la libertad de asociación, se establece que ningún Estado tiene el derecho de pedir a otro Estado que coarte a los asilados o refugiados políticos la libertad de reunión o asociación que la legislación interna de éste reconoce a todos los extranjeros dentro de su territorio, a menos que tales reuniones o asociaciones tengan por objeto promover el empleo de la fuerza o la violencia contra el gobierno del Estado solicitante (Convención sobre asilo territorial, 1954, artículo 8).

---

258 Internamiento debe entenderse como alejamiento de la frontera.

74. Al analizar los temas tratados en los párrafos anteriores, a saber, la libertad de expresión para asilados y los internados políticos que pueden recibir permiso para dejar el territorio cuando lo deseen, siempre y cuando no regresen a su país de origen, se concluye que la estancia de la persona en el territorio del Estado que otorga el asilo es más que temporal.
75. Es posible que quienes codificaron la institución del asilo en América Latina pensaran que no era necesario ser más explícitos en relación con el lugar de residencia de los asilados, ya que la práctica señala que el país de asilo, en términos generales, permite que la persona se establezca en de su territorio, o que hay otro país dispuesto a recibirle o permitirle que permanezca en su propio suelo. El mismo argumento es válido en casos de negativa de extradición.<sup>259</sup> Así, la situación de una persona a la que se le ha concedido asilo bajo este sistema parece menos incierta que bajo el sistema de las Naciones Unidas. En el sistema de las Naciones Unidas, la práctica de algunos Estados también le da soluciones similares a refugiados reconocidos, pero no a todos, por lo que existe el problema de los refugiados tras-humantes o de aquellos que pasan años en campamentos, algunos sin libertad de movimiento.
76. Resumiendo: en los instrumentos del sistema latinoamericano, el asilo y la negativa de extradición significan, por una parte, la sustracción de una persona de la jurisdicción que la persigue y, por otra, la autorización para permanecer en del territorio del Estado de asilo o del Estado que rechaza la extradición. Este significado exige referirse también a la práctica. Siendo así, el asilo en el sistema latinoamericano corresponde tanto a la determinación del estatuto de refugiado como al otorgamiento de asilo (residencia) en el sistema de las Naciones Unidas.

### 3.5 Protección y otros temas en el sistema latinoamericano

77. En relación con los principios de protección, el sistema latinoamericano no los presenta de forma clara ni están repetidos los mismos

---

259 La extradición no procede por ciertos crímenes de naturaleza puramente común, por ejemplo, duelos, adulterio, calumnia y difamación, crímenes contra la fe (Tratado de 1889, artículo 22; Tratado de 1940, artículo 20), o cuando el acusado cumplió su sentencia, fue amnistiado o absuelto o cuando los crímenes no sean perseguidos de oficio en el Estado demandante (Convención de 1981, artículo 4).

- principios en todos los instrumentos. Se establece que no hay sanción por la entrada subrepticia o irregular al territorio de un Estado (Convención sobre Asilo Territorial, 1954, artículo 5), y que ningún Estado está obligado a entregar a otro Estado o a expulsar de su territorio a personas perseguidas por motivos o delitos políticos (Convención sobre Asilo Territorial, 1954, artículo 3). En lo que al asilo diplomático se refiere, se señala que si por causa de ruptura de relaciones el representante diplomático que ha otorgado el asilo debe abandonar el Estado territorial, saldrá de aquel con los asilados (Convención sobre asilo diplomático, 1954, artículo 19, párrafo 1. El Tratado de 1939 contiene una disposición similar en el artículo 10).
78. En el sistema de las Naciones Unidas, los principios de protección se establecen y presentan claramente, por ejemplo, el de no devolución (Convención de 1951, artículo 33, párrafo 1), procedimientos para la expulsión de refugiados (artículo 32 de la Convención), la prohibición de sanciones por la entrada ilegal en territorio de los Estados (artículo 31 de la Convención), documentos de identidad y viaje (artículos 27 y 28 de la Convención, respectivamente). En este sentido, el sistema latinoamericano no está tan desarrollado en cuanto al contenido de sus instrumentos, aunque, como se ha mencionado, algunos instrumentos sí contienen disposiciones claras.
79. En relación con personas excluidas de los beneficios del asilo, los desertores del ejército y la armada quedan excluidos (Tratado de 1889, artículo 18; Convenio sobre Asilo, artículo 1, párrafo 1). Algunos instrumentos agregan una excepción a esta exclusión "cuando el acto es claramente político" (Tratado de 1939, artículo 3, párrafo 3; Convención de 1954 sobre asilo diplomático, artículo 3), mientras que otros tratados también declaran que un atentado contra la vida de un jefe de Estado no se considera un crimen político (Código Bustamante, artículo 361; Tratado de 1940, artículo 23).
80. Quien está excluido de los beneficios de la condición de refugiado está más claro en el sistema de las Naciones Unidas. Por ejemplo, la Convención de 1951, el Protocolo de 1967, el Estatuto del ACNUR y la Declaración sobre asilo territorial de 1967. Algunos instrumentos del sistema latinoamericano mencionan las razones de la exclusión, otros no. Ambos sistemas excluyen a las personas que han cometido delitos de naturaleza netamente común. El sistema de las Naciones Unidas también excluye a las personas por crímenes

cometidos que sean contrarios a principios legales y humanitarios universalmente reconocidos con respecto a crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad, violaciones de los derechos humanos, etc. El sistema latinoamericano no prevé la exclusión por estas razones.

81. En materia de reservas a las disposiciones de los instrumentos, el sistema latinoamericano no contiene reglas específicas para asegurar un régimen mínimo, tal y como sucede con el sistema de las Naciones Unidas. Todos los instrumentos están en vigor y dado que no todos los Estados han hecho las mismas reservas y que no todos son parte de los mismos instrumentos, es difícil saber qué disposiciones están en vigor entre qué Estados. Por consiguiente, no hay un sistema único y mínimo de reglas aplicables en todos los países, como es el caso en el sistema de las Naciones Unidas.

#### IV. ANÁLISIS DEL ASILO EN LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

82. Los instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos son:
- La *Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre* de 1948;
  - La *Convención Americana sobre Derechos Humanos* de 1969.<sup>260</sup>
83. De conformidad con la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, toda persona tiene el derecho de *buscar*<sup>261</sup> y *recibir*<sup>262</sup> asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales (artículo 22, párrafo 7).<sup>263</sup> Al declarar explícitamente que cada persona tiene derecho a buscar y recibir asilo en *territorio extranjero*,<sup>264</sup> no se incluye el asilo diplomático.
84. El derecho a obtener asilo ha sido interpretado por algunos analistas como indicativo de que esta Convención reconoce el asilo como un derecho subjetivo y, por lo tanto, representa un avance significativo con respecto a la situación tradicional, regida por el derecho consuetudinario. La fórmula que se asemeja más estrechamente a la de la Convención Americana aparece en la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, que establece el *derecho a buscar el asilo y a gozar del asilo* (artículo 14, párrafo 1). La cuestión es determinar si el cambio de derecho de buscar y a gozar (Declaración Universal) a *derecho para buscar y a recibir* (Convención Americana) implica reconocimiento de un derecho subjetivo de asilo, con la consiguiente obligación de los Estados de otorgarlo.
85. Para poder aprovecharse de algo es necesario tener o recibir, y el que recibe no necesariamente tiene un derecho legal, sino que depende

---

260 Los siguientes países son partes de la Convención: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, la República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam, Trinidad y Tobago (la denunció en 1998), Uruguay y Venezuela

261 Énfasis del autor.

262 *Ibid.*

263 Con respecto al asilo, la Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre establece que toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales (artículo XXVII). Esta fórmula excluye el asilo diplomático.

264 Énfasis del autor.

de la buena voluntad del sujeto que otorga o entrega. No parecería que el *derecho a recibir* es distinto del derecho a gozar (del asilo). Los intérpretes de la Declaración Universal convienen en general en que establecer el derecho a gozar (del asilo) está muy alejado de establecer un derecho subjetivo ante el Estado. Lo mismo puede inferirse de la expresión *derecho a recibir* en la Convención Americana. La expresión "a que se le conceda" no conlleva la obligación de un Estado. Hasta la fecha, ningún tratado internacional incluye la obligación de un Estado de conceder. En todo caso, es interesante notar que los delegados que redactaron este instrumento decidieron hacer un cambio importante en relación con la Declaración Universal, lo que indica que tenían la intención de ir más allá de la norma consuetudinaria. ¡Ojalá!, esto se logre en el futuro.

86. Si algún día se declarara con todas las de la ley el derecho subjetivo al asilo, se tendría que hacer de manera tal que primero se asentara el *derecho al asilo* y luego, la *obligación de otorgarlo*. La bien establecida regla consuetudinaria establece que el Estado tiene la última palabra en materia de concesión de asilo, con gran poder discrecional en sus acciones, y no podría modificarse usando lenguaje indirecto o ambiguo. Tendría que hacerse con lenguaje inequívoco y concluyente. Es así que, con el debido respeto para aquellos que consideran que la Convención Americana estableció el asilo como un derecho subjetivo, parece apropiado moderar el entusiasmo causado por este instrumento.
87. Hay que resaltar que la Convención Americana crea organismos para supervisar la aplicación de sus disposiciones. Éstos son:
  - La Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>265</sup>;
  - La Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>266</sup>
88. La Convención establece las atribuciones de la Comisión y de la Corte, que a su vez han adoptado sus estatutos y procedimientos respectivos. Todos los derechos reconocidos por la Convención Americana quedan bajo la competencia de estos organismos. En relación

---

265 Establecida en 1959 como organismo de la Organización de Estados Americanos. Desde la Convención Americana, también funciona como órgano de ésta.

266 Los siguientes países han reconocido la jurisdicción de la Corte: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam, Trinidad y Tobago (denunció la Convención en 1998), Uruguay y Venezuela. La Convención tiene dos protocolos adicionales, uno sobre los Derechos económicos, sociales y culturales, y otro con el fin de abolir la pena de muerte.

con la disposición sobre de asilo en la Convención, la Comisión Interamericana consideró importante hacer un llamado a los Estados Americanos a que se hicieran partes de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados.<sup>267</sup> Esta es una conclusión fundamental que reconoce con claridad la importancia de que ambos sistemas trabajen juntos y de forma complementaria para proteger a los refugiados y lograr la correcta aplicación del asilo.

- 4.1 Uso de la Comisión Interamericana y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para reforzar la protección de refugiados en el sistema de las Naciones Unidas
89. Para los objetivos de este documento es importante señalar que cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización [de Estados Americanos], puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de la Convención por un Estado parte (Convención Americana, Artículo 44). Esto incluye las disposiciones de la Convención relativas al asilo.
90. La Comisión puede conceder medidas cautelares<sup>268</sup> y la Corte puede adoptar medidas provisionales,<sup>269</sup> que son de extrema importancia para la protección de los derechos humanos con el fin de prevenir daños irreparables.
91. La fuerza del sistema está en la Comisión y, especialmente, en la Corte. Ha habido un progreso importante en años recientes con el reconocimiento de la competencia de la Corte por varios países. En el pasado, muchos países latinoamericanos usaban la Convención con el fin de mejorar su imagen internacional, ocultando intencionalmente a la opinión pública que no habían reconocido la jurisdicción de la Corte. Esta situación no es exclusiva de los Estados

---

267 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual 1993, Capítulo V.

268 La Convención Americana no establece la facultad de la Comisión de otorgar medidas cautelares de la misma manera que lo hace con medidas provisionales para la Corte. En realidad, esta facultad es el resultado de la interpretación de los comisionados y se incluyó en el reglamento de la Comisión. El artículo 29 del reglamento señala que la Comisión puede otorgar medidas cautelares.

269 El artículo 63, párrafo 2 de Convención Americana señala: En casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión.

- latinoamericanos, ya que muchos países de otros continentes hacen lo mismo con otros instrumentos de derechos humanos, y aunque pueda tolerarse en otros ámbitos, en materia de derechos humanos es inaceptable.
92. Esta Convención establece una instancia internacional encargada de supervisar la aplicación de sus disposiciones, aunque de una naturaleza distinta a lo que se ha hecho dentro del sistema de las Naciones Unidas para la protección de refugiados; la diferencia es que este último no cuenta con una corte especializada en derechos humanos. A no dudarlo, la Comisión y la Corte pueden supervisar las disposiciones sobre asilo (Artículo 22, Párrafo 7). Vale la pena recordar que la Convención también incluye el principio de no devolución (Artículo 22, Párrafo 8).<sup>270</sup>
93. En relación con medidas dirigidas a asegurar que el sistema regional y el sistema universal de las Naciones Unidas puedan trabajar juntos, la Comisión declaró, por ejemplo, que reconoce que la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados son los únicos instrumentos internacionales de Derechos Humanos que ofrecen un marco de referencia universal, uniforme y específico para la protección de los refugiados, notó con satisfacción que la mayoría de los miembros de la OEA han aceptado o ratificado la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, y recomendó que los Estados que no lo hubieran hecho aún, procedieran a incorporar estos instrumentos a sus sistemas legales nacionales y que aprobaran las regulaciones o leyes que fueran necesarias. Consideró que con esto contribuirían a la aplicación universal de los principios y disposiciones consagradas en estos instrumentos y confirmarían su compromiso de tratar el tema de los refugiados como una responsabilidad internacional compartida.<sup>271</sup>

#### 4.2 Decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

94. La Comisión y la Corte han tomado una serie de decisiones que benefician directamente la protección de los refugiados, su derecho

270 La Convención Americana también prohíbe la expulsión colectiva de extranjeros (artículo 22, párrafo 9).

271 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 1993, recomendación 10.

a regresar a sus países y su derecho a permanecer en sus países para que no tengan que convertirse en refugiados. Por ejemplo, la Comisión consideró, en el caso de exiliados chilenos, que la expulsión de nacionales es una violación del derecho de residencia y tránsito establecido en el artículo VIII de la Declaración Americana de los deberes y derechos del hombre. Añadió, que esto es peor que el castigo por un crimen, ya que tal sanción implica un límite de tiempo, mientras que la expulsión es definitiva.<sup>272</sup>

95. También ha reiterado el derecho de las personas a buscar asilo, por ejemplo, en el caso de cubanos a quienes su gobierno negó la posibilidad de salir al exterior y unirse a familiares cercanos (reunificación familiar). Se llegó a la conclusión de que esto es una violación al artículo XXVII de la Declaración Americana.<sup>273</sup>
96. La Comisión ha otorgado medidas cautelares en varios casos de refugiados. Por ejemplo, el 27 de octubre de 1999 le concedió tales medidas a un ciudadano peruano que había residido legalmente en Argentina por ocho años, con el fin de detener por seis meses su extradición hasta que se revisara su caso. Simultáneamente, el Comité Argentino de Elegibilidad de Refugiados (CEPARE) le concedió la condición de refugiado.<sup>274</sup>
97. Se concedieron medidas similares, el 12 de marzo de 2001, a refugiados colombianos en Venezuela, cuando consideró, basándose en informes que había recibido, que las personas estaban en grave peligro, y que tales medidas eran necesarias para prevenir un daño irreparable en su contra.<sup>275</sup> Este caso ya no se encuentra bajo la consideración de la Comisión debido a que las instituciones que lo promovieron no consultaron directamente con los interesados, sino que lo hicieron por medio del Vicariato de Machiques, en Venezuela. Al consultárseles directamente, las personas prefirieron no continuar con el caso.<sup>276</sup>
98. También concedió medidas cautelares en casos de expulsiones de extranjeros. Por ejemplo, el 3 de marzo de 1999, en el caso de la expulsión ordenada por Chile en contra de un ciudadano español,

---

272 Resolución No. 24/82 de 8 de marzo de 1982, y Resolución No. 11/85, caso 9269 de 5 de marzo de 1985.

273 Resolución No. 11/82, caso 7898 de 8 de marzo de 1982, y Resolución No. 6/82, caso 7602 de 8 de marzo de 1982.

274 Medidas cautelares concedidas o extendidas por la Comisión en 1999, caso Julio Mera, párrafo 9.

275 Medidas cautelares concedidas o extendidas por la Comisión en 2000-2001, párrafo 60.

276 El Centro para la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), el Programa Venezolano de Educación y Acción en Derechos Humanos (PROVEA) y la oficina de acción social del vicariato de Machiques presentaron el caso ante la Comisión.

- un estadounidense y un francés por su supuesta participación, solidaridad y apoyo expreso a una manifestación organizada por indígenas pehuenches el 18 de febrero de 1999 en *Alto Bio-Bio*. Posteriormente, Chile anunció que la orden de expulsión había sido revocada<sup>277</sup>.
99. Adoptó medidas similares el 3 de diciembre de 1999 con el fin de proteger a una familia expulsada de la República Dominicana hacia Haití de modo violento, ilegal y arbitrario, al ser confundida con haitianos. Como consecuencia de la expulsión, la familia fue separada. La Comisión solicitó al gobierno dominicano que permitiera el regreso de la familia a su territorio y la devolución de sus documentos personales, ilegalmente incautados. El gobierno dominicano informó el 16 de diciembre de 1999 que se tomarían medidas definitivas para proteger a esta familia y prevenir su separación. El 28 de febrero de 2000 el gobierno señaló que se estaba procesando una petición oficial de residencia para la familia.<sup>278</sup>
100. La Comisión también expresó su preocupación en caso de expulsiones masivas de extranjeros. Señaló, por ejemplo, que las expulsiones colectivas causan horror a la conciencia de la humanidad y constituyen una flagrante violación del derecho internacional. Las expulsiones individuales deben llevarse a cabo de acuerdo con los procedimientos que ofrecen mecanismos de defensa en concordancia con reglas mínimas de justicia, y que eviten errores y abusos.<sup>279</sup>
101. La Comisión también ha decidido medidas cautelares relacionadas con la apatridía. El 27 de agosto de 1999 concedió tales medidas a dos personas a quienes se les negó la nacionalidad dominicana, a pesar de haber nacido en la República Dominicana, y a que su Constitución establece el principio de *ius soli*. De acuerdo con la Comisión, al negárseles este derecho estaban expuestos a la inminente amenaza de expulsión de su país de nacimiento y le solicitaron al gobierno dominicano que adoptara medidas inmediatas para evitar su expulsión. En el caso de uno de los individuos, añadió que el Estado debía prevenir que se le privara del derecho de asistir a la escuela y recibir la misma educación que otros niños dominicanos. Durante la 104a sesión de la Comisión, el gobierno dominicano informó que

277 Medidas cautelares concedidas o extendidas por la Comisión en 1999, párrafo 16.

278 Caso: Eddie Pérez y familia, *Medidas cautelares concedidas o extendidas por la Comisión en 1999*, párrafo 30.

279 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe de la Situación de los Derechos Humanos en la República Dominicana*, 1999, capítulo IX (Situación de los trabajadores inmigrantes haitianos y sus familias en la República Dominicana), párrafo 366.

se habían puesto en marcha las medidas solicitadas y que las partes habían acordado buscar un acuerdo amistoso mediante los buenos oficios de la Comisión.<sup>280</sup>

102. La Comisión también apoyó acuerdos entre refugiados y los gobiernos de sus países de origen en los que se dan garantías para su retorno voluntario y reintegración. Este fue el caso de los acuerdos alcanzados, en octubre de 1992, entre refugiados guatemaltecos en México y el gobierno de Guatemala, bajo los auspicios del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. La Comisión señaló que solo se podía cumplir plenamente con los acuerdos firmados si todas las instituciones del Estado guatemalteco hacían su mayor esfuerzo para garantizar los derechos de los refugiados.<sup>281</sup> Este apoyo fortaleció los acuerdos, ya que mostró a las partes que la Comisión estaba pendiente de su comportamiento y de la aplicación de las disposiciones de los mencionados acuerdos.
103. Otro aspecto importante en que la Comisión ha hecho hincapié es el principio de la solidaridad continental en materia de refugiados. Así, la Comisión señaló que los países miembros de la Organización de Estados Americanos tienen la obligación, cuando ocurra una crisis mayor, de enfrentarla de manera conjunta. Agregó que el problema de los refugiados suscitó graves problemas de derechos humanos que precisaron la acción decidida de todos los Estados sujetos a las

---

280 Caso Dilcia Yean y Violeta Basica, *Medidas cautelares concedidas o extendidas por la Comisión en 1999*, párrafo 16. En otro informe, la Comisión observa que hay unos 500 mil trabajadores haitianos indocumentados que viven en la República Dominicana. En varios casos, estas personas han vivido en la República Dominicana entre 20 y 40 años y muchos nacieron ahí. La mayor parte se enfrenta a la ilegalidad permanente, que transfiere a sus hijos, ya que de acuerdo con la interpretación restrictiva que hacen las autoridades dominicanas del artículo 11 de su Constitución, no pueden obtener la nacionalidad dominicana por ser hijos de "extranjeros en tránsito". No es posible considerar que personas que han vivido en un país por varios años, habiendo desarrollado contactos de todo tipo, estén en tránsito. Como consecuencia, a muchos niños de origen haitiano se les niegan derechos fundamentales, tales como la nacionalidad de su país de nacimiento, el acceso a los servicios de salud y a la educación. *Informe de la situación de los derechos humanos en la República Dominicana*, 1999, *op cit.*, párrafo 363.

281 En el mismo informe, la Comisión señala que ve con satisfacción el regreso de los refugiados a su país y espera que se respeten rigurosamente tanto sus derechos como los acuerdos alcanzados entre el gobierno y los refugiados. En este sentido, la Comisión hace un llamado al gobierno a: a) la necesidad de darles todos los documentos de identificación que les corresponden como ciudadanos; b) el registro y certificación como nacionales de los niños nacidos durante su etapa como refugiados; c) el cumplimiento efectivo de la promesa del gobierno de posponer por tres años el cumplimiento del servicio militar para los involucrados; y d) que la Comisión espera que se consolide el creciente clima de 'd'entente' existente entre las partes, y que los agentes del Estado eviten tomar acciones que hieran la integridad física, psicológica y moral, o que discrimine a los refugiados. *Ibid.*, *Informe de la situación de los derechos humanos en Guatemala*, 1993, capítulo VII ("La situación de los refugiados y desplazados en Guatemala y sus derechos humanos").

obligaciones consagradas en la Carta de la Organización de Estados Americanos, la Declaración Americana de los deberes y derechos del hombre y la Convención Americana de Derechos Humanos.<sup>282</sup>

104. Además, la Comisión ha considerado que las violaciones a los derechos humanos son la causa original del problema de los refugiados, desplazados y apátridas, correctamente enfatizando que las persecuciones, violaciones a los derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario contribuyen al desplazamiento forzoso y al flujo de refugiados y a prevenir el retorno voluntario y seguro a sus casas. Agregó que es imperativo, con el fin de prevenir y resolver el problema de los refugiados, proteger los Derechos Humanos y las normas humanitarias en los países de origen, y que el respeto a los Derechos Humanos en los países de destino también es esencial para la protección de los refugiados y apátridas. Para la Comisión, el derecho a la nacionalidad es un derecho fundamental que guarda estrecha relación con otras libertades fundamentales, pues, en su opinión, la pérdida de la nacionalidad perjudica el derecho internacional de los Derechos Humanos y lleva directamente al desplazamiento forzoso, el exilio y la apatridia.<sup>283</sup>
105. Por último, la Comisión consideró adecuado hacer una recomendación en un caso de asilo diplomático, estableciendo un nexo con el sistema latinoamericano. En opinión de la Comisión, el objetivo de buscar el asilo, tanto territorial como diplomático, es proteger la libertad, seguridad e integridad física de las personas. Un individuo que se considere objeto de persecución puede solicitar asilo, aunque le corresponde al Estado concederlo, pero la Comisión considera que la reclusión prolongada en un lugar con inmunidad diplomática también es una violación a la libertad del asilado y se convierte en una sanción excesiva.<sup>284</sup>

---

282 *Ibid.*, *Informe de la situación de los derechos humanos en Haití*, 1995, capítulo IV, párrafo 239.

283 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 1993, recomendación 10.

284 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe de la situación de los derechos humanos en Argentina*, 11 de abril de 1980, página 183.

La Comisión se refería al caso del ex presidente argentino Héctor Cámpora, de su hijo Héctor Pedro Cámpora y de Juan Manuel Abad Medina, que permanecieron varios años en la embajada de México en Buenos Aires, pues el gobierno militar argentino se negaba a conceder un salvoconducto de salida del país. Serrano Migallón, Fernando, *El asilo político en México*, Editorial Porrúa, México, 1998, página 193.

### 4.3 Decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

106. La Corte ha tomado una serie de decisiones que pueden tener un impacto directo en refugiados y desplazados. Por ejemplo, cuando subrayó la obligación que tienen los Estados de adoptar medidas que aseguren el ejercicio libre y pleno de los derechos reconocidos en la Convención [Americana] para toda persona bajo su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados miembros de organizar el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se ejerce el poder público, de modo tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el goce completo y libre de los Derechos Humanos. Como consecuencia de esta obligación, el Estado debe prevenir, investigar y castigar cualquier violación a los derechos reconocidos por la Convención y, además, intentar que dentro de lo posible se restaure el derecho violado y proporcionar compensación por los daños resultantes.<sup>285</sup>
107. Esta decisión de la Corte se aplica en sentido preventivo a refugiados y desplazados, ya que al tener un régimen respetuoso de los Derechos Humanos las personas no tienen que buscar protección en otro país (refugiados), o en otra parte de su propio país (desplazados internos). Pero la Corte va más allá de la prevención por medio del respeto y ejercicio efectivo de los Derechos Humanos, y considera que en caso de violaciones las víctimas tienen derecho a compensación, lo que también se aplica a aquellos que han tenido que convertirse en refugiados o desplazados internos.
108. En el mismo fallo, la Corte hace hincapié en la importancia de la conducta del Estado: La obligación de asegurar el ejercicio libre y pleno de los Derechos Humanos no se satisface con la existencia de un sistema legal diseñado para posibilitar el cumplimiento de esta obligación; también requiere que el gobierno se conduzca de manera tal que asegure efectivamente el ejercicio libre y pleno de los Derechos Humanos. Además, la Corte recalca que se viola la Convención cada vez que el poder público se usa para quebrantar derechos reconocidos en ella, y hace referencia a la responsabilidad del Estado en violaciones cometidas por agentes que no trabajen para él: Una

<sup>285</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez, Juicio del 29 de julio de 1988*, párrafo 166.

violación a los derechos humanos que inicialmente no sea imputable de modo directo a un Estado (por ejemplo, debido a que es el acto de un individuo o porque el responsable no ha sido identificado), puede devenir en responsabilidad internacional del Estado, no debido al acto en sí sino a la falta de esfuerzo para prevenir la violación o para responder a ella tal y como se requiere en la Convención (ver el párrafo 23).<sup>286</sup>

109. La Corte también ha adoptado medidas provisionales en casos de expulsión de extranjeros, medida que puede afectar a refugiados o solicitantes de asilo. Decidió este tipo de medidas, por ejemplo, el 18 de agosto de 2000, en el caso de haitianos expulsados de la República Dominicana. Consideró que aunque la definición de la política migratoria es atributo de cada Estado, ésta debe ser compatible con las reglas de protección a los derechos humanos contenidas en la Convención Americana.<sup>287</sup> La Corte exigió que el Estado, *inter alia*, se abstuviera de deportar o expulsar de su territorio a las personas afectadas, que permitiera el regreso inmediato a su territorio de dos personas que habían sido deportadas, que permitiera lo antes posible la reunificación familiar de aquellos que habían sido separados y que colaborara con una persona en particular con el fin de obtener información sobre el paradero de sus familiares más cercanos.<sup>288</sup> La Corte tomó medidas similares, y por las mismas razones, el 14 de septiembre de 2000.<sup>289</sup>
110. También ha adoptado medidas provisionales para evitar que las personas tengan que huir de su lugar de origen para encontrar protec-

---

286 *Ibid.*, párrafos 171 y 172.

La Corte también contempla medidas para prevenir violaciones a los derechos humanos: Este deber de prevenir incluye todos los medios de naturaleza legal, política, administrativa y cultural que promuevan la protección a los derechos humanos y aseguren que cualquier violación sea considerada y tratada como un acto ilegal que, como tal, conlleve el castigo de los responsables y la obligación de indemnizar por daños. No es posible elaborar una lista detallada de todas las medidas, ya que éstas varían con las leyes y condiciones de cada Estado parte. Por supuesto, en la medida en que el Estado tiene la obligación de prevenir abusos a los derechos humanos, la existencia de una violación en particular no prueba, en sí misma, que haya fallas en la adopción de medidas preventivas. Por otro lado, someter a una persona a la intervención de cuerpos represivos oficiales que practiquen la tortura y el asesinato impunemente es en sí misma una violación al deber de prevenir las violaciones a los derechos a la vida y a la integridad física de una persona, aunque esa persona en particular no sea torturada o asesinada, o que esos hechos no puedan ser probados en un caso concreto. *Ibid.*, párrafo 175.

287 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Orden de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 18 de agosto, 2000, Medidas provisionales solicitadas en el caso de la República Dominicana, Caso de haitianos y originarios de Haití en la República Dominicana*, consideraciones, párrafo 4.

288 *Ibid.*, decisiones, párrafos 1 al 5, inclusive.

289 *Resolución del Presidente en relación con las medidas provisionales adoptadas por la Corte*, septiembre 14 de 2000.

ción. Este fue el caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, Colombia, que se auto-declaró neutral en el conflicto de su país y fue objeto de serios actos de violencia y acoso por parte de grupos paramilitares en la zona. La Corte pidió al Estado de Colombia, *inter alia*, que ejecutara inmediatamente cualquier medida que considerara necesaria para proteger la vida e integridad personal de todos los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, tomara medidas para garantizar que las personas pudieran seguir viviendo en sus lugares habituales de residencia, y garantizara las condiciones necesarias para que pudieran regresar a sus casas los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó que habían sido forzados a desplazarse hacia otras zonas del país.<sup>290</sup> Este tipo de medidas son muy importantes, ya que buscan prevenir el desplazamiento interno y resolver la situación de aquellos que ya son desplazados internos, permitiéndoles el regreso a sus comunidades.<sup>291</sup>

111. La Corte también ha tenido que tocar temas referentes a nacionalidad y apatridia, por ejemplo, cuando el gobierno peruano decidió cancelarle la nacionalidad a un ciudadano naturalizado de origen israelí, dueño mayoritario de una estación local de televisión crítica del régimen de Alberto Fujimori. Como por ley estos medios de comunicación deben ser propiedad de nacionales, él perdió su propiedad. El 21 de noviembre de 2000, la Corte solicitó al gobierno peruano la protección de la integridad física, psíquica y moral del individuo, su esposa e hijas. Cuando el caso iba a presentarse ante la Corte, el gobierno peruano declaró que retiraba su reconocimiento de la jurisdicción contenciosa de la Corte, hecho que la Corte consideró inadmisibile.<sup>292</sup> En su decisión final, la Corte encontró, *inter alia*, que el gobierno había violado el derecho de la persona a la nacionalidad, así como su derecho a tener propiedad privada, le ordenó al Estado que lo ayudara a recuperar su propiedad, que le pagara US \$20 mil por daños morales y US \$50 mil para cubrir honorarios legales.<sup>293</sup>

---

290 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Medidas provisionales solicitadas en el caso de la república de Colombia, caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó*, noviembre 24 de 2000, párrafos 3, 5 y 6, respectivamente.

291 En relación con el principio de no devolución, en el caso de desplazados internos se incluyó en los Principios Rectores sobre el desplazamiento interno, preparado por el Representante del Secretario General para el Desplazamiento Interno, doctor Francis Deng.

292 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Ivcher Bronstein, Juicio de Competencia de septiembre 24, 1999*, párrafo 1b.

293 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Ivcher Bronstein, Sentencia de 6 de febrero de 2001*.

112. Finalmente, en una opinión consultiva, la Corte consideró el derecho de los extranjeros a la ayuda consular. Decidió por unanimidad que el artículo 36 de la Convención de Viena sobre relaciones consulares le concede derechos a los ciudadanos detenidos, entre ellos el derecho a la información sobre la ayuda consular, y que los derechos mencionados conllevan obligaciones correlativas para el Estado anfitrión.<sup>294</sup> Esta opinión es sin duda muy importante para la protección de extranjeros, pero trajo cierta confusión en el caso de extranjeros que buscaban asilo y estaban escapando de sus gobiernos. Tras la decisión de la Corte, por lo menos en un país, las autoridades llevaron al consulado de sus respectivos países, de manera automática, a todos los extranjeros detenidos y el ACNUR tuvo que hacer un gran esfuerzo para hacerles entender la importancia de no hacer esto en el caso de aquellas personas que están solicitando asilo.<sup>295</sup>

---

294 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva, *El derecho a la información sobre asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*, OC-16, octubre 1, 1999, decisiones, párrafo 1.

295 En un caso, las autoridades llevaron al consulado de Irán a un iraní bahai que estaba solicitando asilo. Con gran esfuerzo se logró convencerlos de no hacerlo en tales casos porque los solicitantes de asilo temían la persecución del gobierno de su país. En una conversación con el presidente de la Corte, doctor Antonio Augusto Cançado Trindade, él indicó que en opinión de los jueces no había sido necesario especificar excepciones para solicitantes de asilo, pero que con base en estos ejemplos pudo haber sido útil añadir una excepción. Esta conversación tuvo lugar en San José, Costa Rica, en marzo del 2001.

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

113. Los instrumentos latinoamericanos sobre asilo funcionaron mientras la realidad política de los países de la región correspondía a la experiencia que llevó a la creación, desarrollo y codificación de la práctica del asilo territorial y diplomático. Debido a los sucesos acaecidos en las décadas de 1960 y 1970 en América del Sur (Chile, Argentina, Uruguay), se hizo evidente que estos instrumentos ya no correspondían a la nueva realidad política, económica, social e ideológica. Fue entonces que el ACNUR empezó a operar de lleno en América del Sur y, por supuesto, aplicó los instrumentos universales.<sup>296</sup>
114. Durante la segunda mitad de la década de 1970, el problema de los refugiados cambió hacia Centro América. De nuevo, quedó claro que los instrumentos latinoamericanos no podían resolver este problema, y el sistema de las Naciones Unidas comenzó a funcionar de lleno en esa región.
115. Los nuevos sucesos rebasaron el sistema que fue desarrollado para resolver casos individuales, generalmente de políticos reconocidos que contaban con medios propios para su subsistencia. Los nuevos acontecimientos produjeron un gran número de refugiados, a veces comunidades enteras, que no tenían medios para subsistir en un país extranjero, con problemas de documentación y familias dispersas. Con frecuencia eran personas no conocidas o reconocidas como políticos en sus propios países.
116. El sistema latinoamericano no cuenta con un organismo encargado de supervisar su aplicación, como es el caso del ACNUR en el sistema de las Naciones Unidas. En el sistema latinoamericano, primero la Unión Panamericana y luego la Organización de Estados Americanos (OEA) han servido como meros depositarios, por lo que la aplicación de estos instrumentos se deja totalmente a la discreción de los Estados miembros. Tampoco cuenta con un organismo independiente con autoridad reconocida en materia de protección,

---

296 En relación con la protección en tiempos contemporáneos ver: *Consideraciones sobre la protección de refugiados a cincuenta años de la fundación del ACNUR*, Derechos Humanos y Refugiados en América Latina: Lecturas seleccionadas, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, San José, Costa Rica, 2001, págs. 105-120.

reconocimiento de la condición de asilado y refugiado, o de ayuda, como el ACNUR en el sistema de las Naciones Unidas. Ahora bien, el sistema interamericano creado por la Convención Americana de derechos humanos tiene a la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

117. La posibilidad de modernizar al sistema latinoamericano de modo tal que pueda enfrentar la nueva realidad ha sido objeto de largas discusiones y numerosos estudios. Pero debe tomarse en cuenta que "ahora, a la luz de los problemas que enfrenta el sistema interamericano, entre ellos el del sistema legal doble que es un producto del ingreso de los Estados del Caribe [a la OEA] y las discrepancias políticas especialmente agudas en temas como asilo territorial, extradición y refugiados, no se puede considerar con seriedad la posibilidad de crear un nuevo texto, cuyo éxito sería medido en términos de firmas y ratificaciones, que tendría como objetivo actualizar, modernizar y darle una nueva oportunidad a la institución del asilo en América".<sup>297</sup>
118. Ha habido también mucha discusión para encontrar formas prácticas para que el sistema de las Naciones Unidas y el latinoamericano trabajen juntos, ya que este último, por ejemplo, contiene disposiciones en materia de extradición que podrían reforzar al primero. Sin embargo, en la práctica la complementariedad ha sido difícil, si no imposible, de alcanzar. El problema reside en que el sistema latinoamericano es de hecho confidencial, ya que son pocos los Estados que hacen el esfuerzo por informar a la opinión pública acerca de los casos bajo su jurisdicción en cualquier año específico. Con el objetivo de encontrar maneras prácticas de que sean complementarios, se requiere apertura por parte de los Estados, pues a falta de ésta, se sabe que los tratados están vigentes pero no se sabe cómo ni cuándo las aplican.
119. El sistema sería visible y afín a las personas si existiera transparencia en su empleo y se diera información ágil a la opinión pública, en vez de ser algo lejano y oscuro. Actualmente, cada Estado establece cuándo es adecuado usar un sistema u otro, por ejemplo, cuándo es que alguien está bajo el sistema latinoamericano y no bajo el sistema

---

297 Héctor Gross Spiel, "El derecho internacional americano sobre asilo territorial y extradición en su relación con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados", *Asilo y Protección Internacional de Refugiados... op. cit.*, p. 74.

de la ONU.<sup>298</sup> Pero, de nueva cuenta, esta es una iniciativa del Estado y no puede ser emprendida, sugerida y ni siquiera observada por un organismo internacional o la sociedad civil. Es así que la complementariedad, deseada por muchos, no es una idea realista, por lo menos por ahora.

120. Por su parte, el sistema de las Naciones Unidas en América Latina puede seguir fortaleciéndose con el trabajo de la Corte Interamericana y de la Comisión Interamericana. La supervisión, a pesar de que forma parte de los instrumentos internacionales sobre refugiados, es algo que el ACNUR no puede hacer a cabalidad porque las reacciones de los Estados tienen implicaciones en la protección a refugiados. Es así que todos los sistemas pueden beneficiarse del trabajo de la Comisión Interamericana y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
121. Para alcanzar este objetivo, sería adecuado revivir la recomendación que la Comisión hizo a la Asamblea General de la OEA en el sentido de crear un organismo interamericano que "trabaje de cerca" con el ACNUR. Tal y como recomienda la Comisión, el objetivo de tal institución no sería duplicar los esfuerzos del ACNUR, sino trabajar de cerca con el organismo de la ONU para alcanzar sus objetivos de protección a los refugiados y desplazados.<sup>299</sup> Se tendrían que tomar medidas claras para evitar la duplicación de funciones, ya que no tiene sentido crear una especie de ACNUR regional. Esta autoridad regional podría, al trabajar estrechamente con el ACNUR, contribuir a hacer un trabajo complementario efectivo y a sugerir a los Estados medidas para mejorar el asilo en América Latina. No existe en la actualidad ningún organismo como éste en esta región del mundo y los esfuerzos han sido aislados o sencillamente inexistentes, ya que no es claro el punto de inicio. Este organismo regional, trabajando en conjunto con el ACNUR, podría coordinar actividades nuevas y en curso, tendientes a lograr la complementariedad entre los sistemas. Estas pueden incluir:

---

298 México, por ejemplo, decidió en el 2000 que un ex Presidente del Ecuador Jamil Mahuad se encontraba bajo los instrumentos latinoamericanos en vez de bajo el sistema de la ONU. Como esta persona había entrado en contacto con la oficina del ACNUR en Ciudad de México, el subsecretario de Gobernación (Interior) llamó al ACNUR para informarle la decisión de su gobierno y para pedirle que dejara de atender el caso. No está claro si esta persona finalmente hubiera sido acogida bajo los instrumentos de las Naciones Unidas, ya que se le acusaba de malversación de fondos en su país y de usar su puesto para fines de lucro personal.

299 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual 1993*, Capítulo V.

- a) La continuación del trabajo tanto de la Comisión Interamericana como de la Corte Interamericana, ya que sus decisiones tienen un impacto directo en los individuos que solicitan asilo, en términos de la mejoría del régimen de asilo y de recordar el derecho a buscar asilo. Sus decisiones también tienen impacto en materia de desplazados internos y de apatridia y del derecho a la nacionalidad. Presentar casos a la Comisión y la Corte es del interés del ACNUR, ya que fortalecen el régimen de asilo y llenan un vacío importante, aunque parcial como se ha visto, que existe en el sistema de Naciones Unidas, a saber, su papel de supervisión en la aplicación de los instrumentos internacionales de refugiados por parte de los Estados. Las decisiones de la Corte tienen la ventaja adicional de ser obligatorias para los Estados.
- b) Difundir al público el trabajo complementario que se está haciendo, en términos de medidas tomadas por la Comisión y la Corte para proteger a refugiados, apátridas, desplazados internos, etc. La Comisión y la Corte podrían trabajar en conjunto con el ACNUR para informar sobre el trabajo de ambos sistemas de manera complementaria y podrían organizar capacitaciones conjuntas a funcionarios gubernamentales, las ONG y otros, para informarlos acerca de este trabajo y crear conciencia. En algunos países de América Latina, la capacitación es una tarea interminable y frustrante debido a la alta rotación laboral de los funcionarios públicos, lo que implica que cada vez que hay un cambio se debe comenzar esta actividad desde cero. Sin embargo, la Convención Americana debe ser ratificada en más países del continente y más países deben reconocer la jurisdicción de la Corte. Solamente así se convertirá en un instrumento de alcance continental.
- c) Abrir el sistema latinoamericano al escrutinio público de manera tal que la sociedad civil sepa cómo se usa y pueda participar en él mediante recomendaciones para su mejora. Ya han pasado aquellos días en que todo se podía mantener confidencial invocando la *raison d'état*, y los países de América Latina podrían dar un paso hacia delante al abrir su sistema al examen público. Se podrían encontrar, de esta manera, mecanismos realistas y prácticos para hacer complementarios el sistema de la ONU y

el sistema interamericano de derechos humanos. El uso complementario de los tres sistemas pondría a América Latina a la vanguardia en materia de protección de refugiados, de hecho ya la ha puesto, pero se necesita mayor y mejor articulación.

- d) Usar el asilo diplomático, propio del sistema latinoamericano, para proteger en América Latina a aquellos que no puedan salir de su país y llegar a otro. Esta manera de usarlo ampliaría considerablemente el alcance de la protección en la región, comparada a otras partes del mundo.
- e) Desarrollar, ante la ausencia de una nueva convención latinoamericana que cubra tanto el asilo diplomático como el territorial, y por medio de lineamientos para los Estados, un régimen único de normas a partir de los múltiples tratados hoy vigentes, incluyendo medidas recomendadas para su aplicación.

122. De cualquier modo, el asilo en América Latina necesita la aplicación estricta de lo estipulado en los tratados existentes, ya sean regionales o universales. Esto por necesidad conduce a la relación con la ley, no el contenido o naturaleza de la ley, sino la aplicación misma de la ley. Aunque la situación es diferente en cada país de la región, en muchos de ellos hay una brecha entre la ley escrita y su aplicación. Ha sido tradición en muchos países adoptar leyes y constituciones realmente buenas y hasta excelentes, pero que no se aplican en la práctica. Esta relación con la ley es la misma, trátase de reglamentos internos o tratados internacionales. En la práctica, la ley se ha usado como apoyo a gobiernos de turno y no como instrumento de justicia. Si bien hay progreso, aún falta un largo camino por recorrer para llegar a sociedades basadas en la ley, de manera contraria a sociedades basadas en el poder, como ha sido tradicional. La presión internacional ha sido fundamental y lo será más aún si se quiere alcanzar más progreso. Es así que la supervisión y las decisiones de los organismos interamericanos como la Corte y la Comisión son de suma importancia y tanto la comunidad internacional como las sociedades nacionales deben insistir en que se apliquen las decisiones de la Comisión y la Corte.

San Salvador, octubre del 2004.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

### RESOLUCIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

- Resolución 217A (XXX) de diciembre 10 de 1948, Declaración universal de los derechos humanos;
- Resolución 428 (V) de diciembre 14, 1950; Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados;
- Resolución 1400 (XIV) de septiembre 21, 1959; Solicitud de la Asamblea General a la Comisión de Derecho Internacional para que codificara el derecho de asilo;
- Resolución 2312 (XXII) de diciembre 14, 1967; Declaración sobre asilo territorial;

### DOCUMENTOS DE LAS NACIONES UNIDAS

- Documento ONU A/8712, Apéndice, Anexo 1, (Documento preparado por el Grupo de Expertos, Dotación Carnegie para la Paz Internacional);
- Documento ONU A/CN.4/245 (Programa de trabajo de la Comisión de Derecho Internacional);
- Documento ONU A/32/352, (Documento final de la conferencia sobre asilo territorial);
- Documento ONU A/10139, Parte I y Add. 1, y Parte II, (Asilo diplomático).

### CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

- "Affaire de droit d'asile (Colombie/Perou)", Arrêts du 20 et 27 novembre 1950", *Plaidoiries et documents*, volumen I, requête, exposés écrits, demande en interpretation, No. de vente: 63; et volumen II, procédure orale, documents, correspondance, No. de vente 65.
- "Affaire du droit d'asile (Colombie/Perou)" *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, A. W. Sijthoff, 1950, No. de vente: 50.
- "Caso Haya de la Torre: Juicio de junio, 1951", resumen del caso en el sitio *web* de la Corte.

### CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

- Caso Velázquez-Rodríguez, juicio de julio 29, 1988;
- *Interpretación de la Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre den-*

tro del marco referencial del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión consultiva OC-10/89, julio 14, 1989;

- El derecho a la información sobre ayuda consular en el marco de las garantías del proceso de ley, Opinión consultiva OC-16, octubre 1, 1999;
- Caso *Ivcher Bronstein*, Juicio de competencia de septiembre 24, 1999;
- Caso de haitiano y de personas de origen haitiano en la República Dominicana, Orden de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de agosto 18, 2000, Medidas provisionales solicitadas en el asunto de la República Dominicana;
- Caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, Medidas provisionales solicitadas en el asunto de la república de Colombia, noviembre 24, 2000;
- Caso *Ivcher Bronstein*, Sentencia de Fondo del 6 de febrero de 2001.

## COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

- Informe de la situación de los derechos humanos en Argentina, 1980;
- Resolución No. 24/82, marzo 8, 1982;
- Resolución No. 11/82, marzo 8, 1982;
- Resolución No. 6/82, marzo 8, 1982;
- Resolución No. 11/85, marzo 5, 1985;
- Informe Anual, 1993;
- Informe de la situación de los derechos humanos en Guatemala, 1993;
- Informe de la situación de los derechos humanos en Haití, 1995;
- Informe de la situación de los derechos humanos en la República Dominicana, 1999;
- Medidas cautelares concedidas o extendidas por la Comisión en 1999;
- Medidas cautelares concedidas o extendidas por la Comisión en 2000-2001;

## TRATADOS

- Tratado de Derecho Penal Internacional, 1889, en *Colección de instrumentos jurídicos internacionales y otros instrumentos relativos a refugiados y desplazados*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, volumen II, Ginebra, 1995, pp. 189-193.
- Acuerdos sobre Extradición, 1911
- Convención sobre Asilo, 1928, en *Colección de Instrumentos jurídicos...*, op. cit., pp. 169-170
- Código de Derecho Internacional Privado, 1928
- Convención sobre asilo político, 1933, en *Colección de Instrumentos jurídicos...*, op. cit., pp. 171-172.

- Acuerdo interpretativo del Acuerdo de extradición de 19 de julio 1911, 1935.
- Tratado sobre asilo político y refugio, 1939, *Ibid.*, pp. 201-205.
- Tratado de Derecho Penal Internacional, 1940, *Ibid.*, pp. 173-184.
- Convención sobre el estatuto de los refugiados, 1951, *Ibid.*, volumen I, pp. 10-38.
- Convención sobre asilo territorial, 1954, *Ibid.*, volumen II, pp. 185-188.
- Convención sobre asilo diplomático, 1954, *Ibid.*, pp. 189-193.  
*Protocolo sobre el estatuto de los refugiados*, 1967, *Ibid.*, volumen I, pp. 39-43.
- Convención americana sobre derechos humanos, 1969, *Ibid.*, volumen II, pp. 133-158.
- Convención de la Organización para la Unidad Africana por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África, 1969, *Ibid.*, pp. 3-9.
- Convención interamericana sobre extradición, 1981, *Ibid.*, pp. 212-222.

## OTROS INSTRUMENTOS

- Declaración americana de los deberes y derechos del hombre, 1948, *Ibid.*, pp. 194-200.
- Declaración de Cartagena sobre refugiados, 1948, *Ibid.*, pp. 206-211.

## CONCLUSIONES DEL COMITÉ EJECUTIVO DEL ACNUR

- Conclusión No. 5 (XVIII), 1977, "Asilo", *Conclusiones sobre protección internacional adoptadas por el Comité Ejecutivo del programa ACNUR*, UNHCR, HCR/IP/2/ENG/Rev.1990, Ginebra, 1991 (actualizada anualmente);
- Conclusión No. 15 (XXX), 1979, "Refugiados sin país de asilo", *Ibid.*;
- Conclusión No. 17 (XXXI), 1980, "Problemas de extradición que afectan a refugiados", *Ibid.*;
- Conclusión No. 22 (XXXII), 1981, "Protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala", *Ibid.*;
- Conclusión No. 39 (XXXVI), 1985, "Mujeres refugiadas y protección internacional", *Ibid.*;
- Conclusión No. 44 (XXXVII), 1986, "Detención de refugiados y de personas que solicitan asilo", *Ibid.*;
- Conclusión No. 47 (XXXVIII), 1987, "Niños refugiados", *Ibid.*

## LIBROS

- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina*, 1ª Edición, Buenos Aires, Editorial Siglo XXI, Argentina.
- *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios Relativos a Refugiados y Derechos Humanos, volumen I*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, San José, Costa Rica, 1992; reimpresso en México en una publicación conjunta con la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Universidad Iberoamericana, México, 2002.
- *Compilación de Instrumentos Jurídicos Interamericanos Relativos al Asilo Diplomático, Asilo Territorial, Extradición y Temas Conexos, volumen II*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, San José, Costa Rica, 1992; reimpresso en México bajo el título de *Compilación de instrumentos jurídicos regionales relativos a derechos humanos, refugiados, asilo diplomático, asilo territorial, extradición y temas conexos*, en una publicación conjunta con la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Universidad Iberoamericana, México, 2002.
- *Protección y Asistencia a Refugiados en América Latina: Documentos Regionales 1981-1999*, volumen III, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, México, 2000, reimpresso en México en una publicación conjunta con la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Universidad Iberoamericana, México, 2002.
- BIBLIOTECA DE AUTORES CRISTIANOS, *Código Canónico y Legislación Complementaria*, 4a Edición, España, 1952.
- CANCADO TRINDADE, Antonio Augusto y RUIZ DE SANTIAGO, Jaime, *La nueva dimensión de las necesidades de protección del ser humano en el inicio del Siglo XXI*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, San José, Costa Rica, 2000.
- GOODWIN-GIL, Guy, *The Refugee in International Law*, Clarendon Press, Oxford, 1996.
- HATHAWAY, James, *The Law of the Status of Refugees*, Butterworths, Canada, 1991.
- Institut de droit international, *Annuaire*, 1950.
- *La Sainte Bible*, Alliance Biblique Universelle, Paris, 1978.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO DE BOLIVIA Y ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, *Asilo político y situación del refugiado*, (Me-

- moria del seminario celebrado en La Paz de 19 a 22 de abril de 1983), Empresa Editora Universo, La Paz, Bolivia, 1983.
- PARRA, Francisco, *El Derecho de asilo: A los estudiantes del Perú*, Librería e Imprenta Gil, S. A., Perú, 1936.
  - *The Koran*, Penguin Books, Harmondsworth, England, 1983.
  - SERRANO MIGALLON, Fernando, *El asilo político en México*, Editorial Porrúa, México, 1999.
  - TORRES GIGENA, Carlos, *Asilo diplomático: Su práctica y su teoría*, La Ley, S. A., Buenos Aires, 1960.
  - UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, *Asilo y protección de refugiados en América Latina*, 1982.
  - UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, CENTRO REGIONAL DE ESTUDIOS DEL TERCER MUNDO Y ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, *La protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas jurídicos y humanitarios (memorias del Coloquio de Cartagena de Indias – 1984)*, Bogotá, Colombia, 1985.
  - VERDROSS, Alfred, *Derecho Internacional Público*, Madrid, 1957.

## ARTÍCULOS

- Da CUNHA, Guilherme, "Protección internacional de los refugiados en América Latina", *Asilo político y situación del refugiado: Memoria del seminario de la Paz, 19-22 de abril de 1983*, Empresa Universo, La Paz, Bolivia, 1983.
- GALINDO POHL, Reynaldo, "Refugio y asilo en la teoría y en la práctica jurídica", *La protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas jurídicos y humanitarios (memorias del Coloquio de Cartagena de Indias – 1984)*, Universidad Nacional de Colombia, Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 1985, pp. 145-171.
- GALINDO VÉLEZ, Francisco, *El asilo en el sistema de las Naciones Unidas y en el sistema Interamericano, Compilación de instrumentos jurídicos regionales relativos a derechos humanos, refugiados, asilo diplomático, asilo territorial, extradición y temas conexos*, Tomo II, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Universidad Iberoamericana, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2002.
- *Breve análisis de las Conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR sobre la protec-*

*ción de refugiados, Conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR, 1975-2000, Tomo IV, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Universidad Iberoamericana, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2002.*

- *Consideraciones sobre la protección de refugiados a cincuenta años de la fundación del ACNUR, Derechos Humanos y Refugiados en América Latina: Lecturas seleccionadas, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, San José, Costa Rica, 2001, págs. 105-120.*
- *Consideraciones sobre la determinación de la condición de refugiado, Derecho Internacional de los Refugiados, Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales, y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Lima, 2001, págs. 93-166.*
- *Protección de Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos, 1981-1999, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Protección y Asistencia de Refugiados en América Latina: Documentos Regionales 1981-1999, volumen III, México, 2000, págs. 19-58.*
- *Reflexiones sobre el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe, Ibid., págs. 69-102.*
- GROSS ESPIEL, Héctor, "El derecho internacional americano sobre asilo territorial y extradición en sus relaciones con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados", *Asilo y protección de refugiados en América Latina, Universidad Autónoma de México, 1982, pp. 33-81.*
- MONROY CABRAL, Marco Antonio, "El sistema Interamericano y la protección de los refugiados, *Ibid.*, pp. 239-258.
- SEPULVEDA, César, "México ante el asilo: Utopía y realidad jurídica", *Jurídica, Anuario de la Universidad Iberoamericana, No. 11, CD-Rom producido por la Universidad en 2000.*