



Universidad del Salvador

Facultad de Ciencias Sociales

Trabajo de investigación final de la Licenciatura en
Relaciones Internacionales

“El Asilo en el Derecho Internacional General y Americano”

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Alumna: Mariana Laura Solans

Dni: 27.488.396

Registro n°: 984190

E-mail: mariana_solans@hotmail.com

Fecha de entrega: 29 de diciembre de 2003

Profesor Tutor: Juan Manuel Gramajo

Índice general

	Página
Presentación	1
Introducción	5
Desarrollo	
-Origen y evolución del derecho de asilo	7
-Protección internacional de la persona humana	14
-Antecedentes del derecho 'internacional' americano	19
-El asilo diplomático: institución característica del derecho 'internacional' americano	24
-Relación entre el derecho de asilo político y territorial americano, y el concepto de refugiado internacional	
- El refugiado en el orden jurídico internacional	46
- El refugiado en el sistema interamericano	56
-Cláusulas de exclusión en materia de derecho de asilo y refugio	63
- Causales de exclusión en materia de refugio	64
- Causales de exclusión en materia de asilo	68
-Vinculación entre el derecho de asilo y la extradición	70
- Legislación argentina (Ley de extradición)	84
-El caso Haya de La Torre	87
- Legislación argentina en materia de refugiados, asilados y apátridas	90
- El procedimiento de asilo en Argentina	91
Conclusión	94
Bibliografía	97

PRESENTACIÓN

La figura del asilo político aparece por vez primera en un documento de hace aproximadamente 4.000 años, donde egipcios e hititas acuerdan, mediante un tratado, las bases para dar acogida a toda aquella persona acusada de un delito político que fuera objeto de una extradición a Egipto.

Con posterioridad, el Antiguo Testamento hace varias referencias al llamado exilio forzoso y a la protección del hombre perseguido.

El término asilo aparece con su actual acepción social en la antigua Grecia, en donde es un deber sagrado de protección dar asilo al perseguido (Asylos era el lugar sagrado inviolable), estableciéndose así una relación entre lo sagrado, lo social y lo político.

En su "Historia de Roma", Tito Livio¹ cuenta cómo el asilo, más allá de su carácter divino, es un arma de política demográfica utilizada por los fundadores de la ciudad, que apunta a la obtención de mano de obra barata para el buen funcionamiento de Roma y para asegurar los cultivos de alimento para las legiones romanas en sus campañas de expansión del Imperio.

El carácter expresamente religioso del concepto de asilado o exiliado no surge hasta fines de la antigüedad y, más precisamente, con la cristianización del Imperio Romano, cuando el emperador Teodosio y los concilios de Rouen y Torino marcan los códigos que, con mayor o menor tolerancia, se aplicarían al asilo, según fueran épocas de paz o no, y tomando como base los delitos cometidos. Es éste un período en el que el derecho de asilo se otorga en las universidades, las iglesias, las residencias episcopales, los conventos y monasterios y, como norma general, *"en todo lugar de carácter religioso, incluso en las cruces erigidas al borde de los caminos reales o de peregrinación."*

La secularización del derecho de asilo aparece con la estructuración del Estado moderno. Surge como una prerrogativa real o como un hecho de significación política del Estado hacia el ciudadano, protegiendo su ideario, aunque todavía mantiene significados de fundamentación sagrada o moral. Surgen las figuras del *"asilo territorial"* y del *"asilo diplomático"*.

De este modo, y al término de la Segunda Guerra Mundial, se plantea un nuevo concepto de protección del asilo, esta vez de carácter social. En Europa existe para este entonces

¹ Tito Livio. *"Historia de Roma desde su fundación"*. Ed. Gredos. España. 1993.

una población flotante de 7 millones de refugiados, exiliados o personas desplazadas, que se solventa en 1.951 con la Convención de Ginebra (Ver Anexo: Documentos. Pág. 135.). En esta se adopta el Estatuto de los Refugiados (Ver Anexo: Documentos. Pág. 65), donde se define, en plena Guerra Fría, el término asilo como un asunto de protección de carácter político-ideológico de los derechos y de la ideología del ciudadano.

En 1.950 las Naciones Unidas crean el ACNUR, al que se le confía un mandato de tres años para organizar la reubicación de los 400.000 refugiados que hay en Europa al terminar la Segunda Guerra Mundial. Para el 2002 el ACNUR tiene instaladas oficinas en unos 120 países y 19,8 millones de personas dependen de su competencia. Entre ellas, un 61% de refugiados fuera de sus fronteras nacionales, un 26% de desplazados dentro de su propio país, y un 5% de solicitantes de asilo cuyo status definitivo aún no está establecido, además de los repatriados.

Edgardo R. Semberoiz, en su libro "Derecho Internacional de la Guerra"², afirma que: "la protección internacional a los refugiados tiene su primera manifestación con la aparición del régimen comunista en Rusia en 1917. Luego de la Segunda Guerra Mundial, el problema de los refugiados se agudizó en el caso de China Continental en 1949, el caso Indochina, y el caso Cubano en 1960. Hubo también refugiados con motivo de los procesos de descolonización; así fue con el proceso de Argelia, en el que la misma Francia se ocupa de la nueva radicación de los colonos franceses que no quieren aceptar el nuevo régimen; o el caso de los hindúes que estaban radicados en la colonia británica de África Oriental y perdieron sus trabajos a consecuencia del proceso de "africanización". Los países americanos, y tradicionalmente la Argentina, han proporcionado ayuda a los refugiados de todas las partes del mundo, si bien con la limitación que significan las barreras provenientes de diferentes concepciones de vida y de costumbres."

"Con referencia al problema de los apátridas, o sea aquellos que no están protegidos por los convenios sobre refugiados, se firmó en 1954, bajo los auspicios de la Asamblea General de las Naciones Unidas, un "Convenio sobre Estatuto de los Apátridas" (Ver Anexo: Documentos. Pág. 81.), en el que se regula el trato y la situación jurídica de tales personas en el territorio de los Estados firmantes, y la entrega de documentos que les permitan desplazarse y viajar. Este convenio fue completado por otro, firmado en Nueva York en 1961, que tiene por objeto la eliminación y limitación de las situaciones apátridas."

“...mientras el problema de los refugiados presenta características sociales, concomitantes con la política, los apátridas constituyen un problema jurídico para todos los Estados. Es de señalar que hay numerosos refugiados (casi la totalidad) que no son apátridas, y que hay apátridas que no son refugiados.”

El apátrida es aquel que ha perdido su nacionalidad sin adquirir una nueva. En la Argentina por ejemplo, se desconoce esta condición.

Siguiendo con el problema del asilo, se observa que hoy en día en la Unión Europea existe el Convenio de Aplicación de Shengen (Ver Anexo: Documentos. Pág. 92.) que, en lo relativo al mismo, define al que lo solicita como aquella persona que quiere entrar en el territorio de un Estado comunitario para solicitar “*el reconocimiento de su condición de asilado político*”. Pero uno de los inconvenientes que surge frente a esto es que la Unión Europea ha ido aumentando las restricciones.³

Las restricciones a la inmigración y a la concesión del estatuto de asilo no son nuevas, ya fueron impuestas por los países industrializados a raíz de la crisis del petróleo de 1.973, y que dieron como resultado inesperado el aumento de las poblaciones de los ilegales residentes en ellos. Para el año 2.000, hay una población de 39 millones de asilados (refugiados, exiliados y personas desplazadas) que forma una *nación apátrida* (concepto al que se hizo referencia anteriormente), surgida al final del último tercio de un siglo en que se han librado 50 guerras de media y alta intensidad. El actual perfil de la figura del asilado, según ACNUR, está definido por 3 parámetros:

1. Desde 1.945, en las guerras han muertos 3 civiles por cada soldado.
2. De cada 5 refugiados, 4 son mujeres o niños.
3. 1 de cada 12 refugiados tiene más de 60 años de edad.

De esta manera surge hoy en los foros internacionales, y cada vez con más predicamento, la figura del asilo de carácter económico de la que hablara Tito Livio. Es decir, el inmigrante como arma de política demográfica. La Unión Europea en este sentido, ha

² Semberoiz, Edgardo R. “*Derecho Internacional de la Guerra*”. Círculo Militar. Bs. As. 1985. Págs. 114-115.

³ En la opinión de ciertos autores, muchos países aplicantes leen en los textos lo que no dicen, como que toda persecución que no se deba a las autoridades estatales, como los casos de Argelia, Bosnia, Somalia y Chechenia o las guerras tribales entre hutus y tutsis de Uganda, no figuran en los campos de aplicación de los Acuerdos de Shengen (Ver Anexo: Casos. “Apreciaciones sobre el ejercicio del derecho de asilo en Europa”, pág. 5, y; “Salvadoreños en Suecia”, pág. 51, un artículo que en nuestra opinión, refleja la situación del asilado en Europa y lo difícil de su condición en el contexto actual.)

llegado a recomendar a uno de sus países miembros, en concreto a España, que, dado el envejecimiento poblacional que atraviesa, abra sus fronteras a 250.000 nuevos inmigrantes, bajo la figura de “acogida laboral temporal” para sostener, por ejemplo, la cobertura económica de la Seguridad Social.

No obstante esto, otras fuentes⁴ aseguran que a causa de las guerras y la represión política, no menos de 20 millones de personas viven actualmente fuera de su región o país de origen, sin poder regresar. Quienes solicitan asilo político se enfrentan, cada vez más, a la falta de hospitalidad de los países receptores y a la sospecha de que encubren una emigración económica con motivos políticos consecuencia de lo cual, esta “acogida laboral temporal” a la que se hacía referencia, no es bien recibida por todos los países. Incluso por España en este caso particular, quien ha llegado a emitir una propuesta sobre la inadmisibilidad del asilo a los ciudadanos de países miembros de la Unión Europea (Ver Anexo: Casos. “Sobre el Derecho de Asilo en la Unión Europea y la propuesta del gobierno español sobre la inadmisibilidad del asilo a los ciudadanos de países miembros de la Unión Europea”. Pág. 56.).

Es así como el derecho de asilo se presenta en la actualidad como un elemento de fuerte relevancia dentro del sistema internacional. Nacido como un derecho individual, se ha modificado a través del tiempo para atender a las nuevas realidades que han ido surgiendo, y ha buscado responder a las necesidades propias de los distintos actores, hallando en cada uno de ellos una expresión particular.

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

⁴ Le Monde Diplomatique. “Atlas 2003”. Argentina. agosto de 2003.

INTRODUCCIÓN

El trabajo que se desarrollará a continuación presenta un tipo de diseño descriptivo a través del cual, se pretende abordar la problemática del asilo desde sus orígenes en general, hasta llegar a su actual condición dentro del Derecho Internacional. Asimismo, se hará referencia en él a su vinculación con lo que se conoce como protección internacional de la persona, en el marco que se refiere al derecho del asilo como una cuestión de Derechos Humanos. Seguidamente, se intentarán desarrollar las distintas concepciones del mismo dentro del orden jurídico internacional, tanto en el ámbito universal como en el regional americano; donde se hará referencia al derecho de refugio dentro del primero, y al derecho de asilo político y territorial dentro del segundo, abarcados ambos desde la percepción jurídica. Aquí se tendrán en cuenta también, los principales antecedentes de estos institutos. En este sentido, se intentará poner en evidencia la carencia de un concepto unívoco de "asilo" en tanto que, como se ha expresado y se verá a continuación, el mismo presenta dentro del Derecho Internacional determinada acepción y en el contexto del sistema interamericano otra. Respecto de esta última observación, se buscarán los factores que han originado esta divergencia y que la manifiestan en el sistema internacional. Asimismo, se abordarán respecto de estos derechos no sólo las condiciones para su concesión, sino también aquellas razones que motivan la exclusión del acceso a ellos.

En esta búsqueda de conocimiento sobre nuestro objeto de estudio, 'el derecho de asilo', no podrá dejarse de lado la vinculación de éste con la noción de extradición, sobre la que se hablará también en este análisis. A tal fin, se hará referencia a los distintos tratados celebrados en cada escenario, a los mecanismos establecidos para la implementación de este derecho (el derecho de asilo en términos generales); a las diferencias y semejanzas entre estos derechos, y a las posibilidades de construcción de un derecho internacional que contenga estas diferentes posturas y establezca un marco actualizado, sistematizado y aceptado globalmente, por medio del cual, el derecho de asilo pueda responder a las actuales demandas de la sociedad internacional y a la complejidad de sus realidades. Se considerará también el caso de Víctor Raúl Haya de la Torre como uno de los ejemplos más difundidos acerca de las divergencias en cuanto a la concepción e implementación del mismo desde el punto de vista jurídico. Así como a otros casos que resulten de interés para

el desarrollo del tema. Estos son en consecuencia, los objetivos específicos a los que apunta el presente trabajo.

Un trabajo en el cual, se buscarán esclarecer nociones tales como la de asilo; asilo político o diplomático; asilo territorial o refugio; conceptos como el de extradición; o el de apátrida; que tantas veces han llegado a nuestros oídos y que seguramente incluso para aquellos no familiarizados con el tema, resultan vinculados a una misma idea. Hoy por hoy pareciera inevitable que el fenómeno de la globalización no nos acercara a cada uno de nosotros una noticia, un caso, un dato acerca de alguien ligado a estas nociones. Razón por la cual, como objetivo general, se espera en este trabajo no sólo presentar las formas jurídicas que hacen a este derecho, sino también aquello que lo constituye como un Derecho Humano, que como tal, debe respetarse y mejorarse día a día en la medida de lo posible, para cumplir con una protección más efectiva de aquellos a quienes les corresponda (Ver en Anexo: casos; Medical Foundation: un organismo de ayuda para personas en busca de asilo”, pág. 1, y; “El caso Kasinga”, pág. 3.). Para ello entonces se apunta a considerar las carencias que su aplicación presenta en el contexto actual y los aspectos sobre los cuales se consideraría importante trabajar para lograr un mejor desempeño.

Dentro del aspecto legal, se presentarán los tratados más relevantes que regulan su aplicación y se buscará estipular, no sólo las carencias, sino también los logros positivos alcanzados en él. También se hará referencia a los organismos y convenciones relacionados.

Se busca en definitiva dar una mirada distinta al tema del asilo, que pueda ser en cierto modo global y tenga a la vez en cuenta sus diferencias.

DESARROLLO

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL DERECHO DE ASILO

El término *asilo* proveniente del griego, designa la protección que reciben ciertos individuos perseguidos, al acceder a un ámbito determinado.

Históricamente, esta institución ha evolucionado desde formas primitivas de tipo religioso, hasta adquirir su actual carácter internacional y político, donde son los Estados quienes otorgan asilo, en su territorio, navíos de guerra o legaciones diplomáticas (embajadas), a extranjeros perseguidos por motivos políticos.

Consecuencia directa de la inmunidad de las iglesias o templos en virtud de la cual, sujetos criminales o no que se refugiaban en ellas no podían ser extraídos por la fuerza, debido a que la profanación de estos recintos sagrados, equivalía a una pena inmediata; el asilo fue asociado desde sus orígenes, a un lugar de protección.

Isidoro Ruiz Moreno⁵ sostiene que: “la institución del asilo ocupó un lugar prominente en la historia religiosa, política y legal de la Antigüedad, y fue reconocida universalmente. Ha existido desde los tiempos más remotos bajo este carácter religioso pero sin que las antiguas civilizaciones de Asia y de África lo admitieran en sus costumbres y consagraran en sus leyes, con excepción de los judíos. Son considerables los pasajes de La Biblia donde se consagra el derecho de asilo, legislándose con diferentes aclaraciones sus condiciones, lugares, tiempo de duración, etc.. Es así como se observa que entre los Israelitas el altar del templo era un lugar de asilo inviolable.”

“Ya durante la etapa de la civilización griega, el templo de Zeus en Arcadia, el de Apolo en Efeso, el de Cadmo en Tebas y otros, fueron grandes exponentes de las inmunidades que éste confería allí a sus refugiados. Poco a poco sin embargo, el número de templos dedicados a proteger la seguridad de los perseguidos fue descendiendo, puesto que los

⁵ Moreno, Isidoro Ruiz. “*El Derecho Internacional Público antes de la era cristiana*”. Estudios editados por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. 1946. Págs. 518-519.

abusos practicados habitualmente, desvirtuaron sus verdaderos fines. La tumba de Teseo en Grecia brindaba amparo en los casos de delitos involuntarios y con frecuencia a esclavos, enemigos y ladrones. Aquellos que violaban el asilo eran condenados a muerte, confiscación de bienes o a azotes. Hubo en este período varias convenciones sobre derecho de asilo, como la pactada entre Alasia y Paros. Varios documentos demuestran que Teos fue declarada sagrada y reconocida así por 25 Estados y por Roma, sirviendo su territorio para otorgar asilo. Cuando Cílón y los suyos se apoderaron de la fortaleza de Atenas, la población de ésta los cercó y comenzaron aquellos a morir de hambre. Los que defendían el lugar, para que no profanasen con su muerte el altar donde se refugiaron los sobrevivientes, los sacaron y les dieron muerte.”

Según Tucídides⁶ “todos los culpados de las muertes y sus descendientes fueron condenados por crueles y sacrílegos, y desterrados. Decretada la prisión de Pausanias por los Lacedemonios, aquel se refugió en el templo de Palas; allí murió de hambre, rodeado por los que lo perseguían, que no se atrevieron a violar el asilo. Alejandro perdonó a los tirios refugiados en el templo de Melcart, entre los que se contaban el rey Acemilcos y los magistrados de Cartago. Después de la derrota de los Carios por los Persas, los sobrevivientes de aquellos se asilaron en Labranda, en el templo de Júpiter el *Stratio* o guerrero. Tomada la ciudad de Motía, sólo escaparon de la matanza los que se acogieron a los templos”. La narración de los hechos de la guerra entre Atenas y Esparta efectuada por Tucídides, brinda numerosos ejemplos relativos al asilo y constituye un documento fundamental para analizar los orígenes de las Relaciones Internacionales y los instrumentos que se desprenderían de ellas (si bien no puede hablarse de Estados-Nación en este momento, existen relaciones entre las distintas unidades del sistema y se reconoce a Tucídides como uno de los primeros autores en ponerlas en evidencia).

El asilo en Roma no fue concedido con tanta amplitud como en el caso de Grecia, ni reconocido como institución regular; más aún, en los últimos tiempos se vio más limitado. Con la conquista romana en territorio griego, el derecho de asilo pasa a tener un carácter más jurídico, severo y restringido. No desaparece su tono místico, pero se vuelve más humano. Su razón de ser pasa a centrarse más en el respeto a la majestad del príncipe que a la divina. Se llegó a considerar inviolable incluso, a todo aquel que llegaba a tocar la estatua del emperador. Se pronunciaron durante este período importantes disposiciones

⁶ Tucídides. “*Historia de la Guerra del Peloponeso*”. Editorial Alianza. Madrid. 1989.