

Asilo¹

En el capítulo anterior estudiamos las competencias estatales respecto de la persona humana, en virtud de lo cual analizamos normas relativas a la nacionalidad y al derecho de extranjería. Dijimos también en esa oportunidad que la competencia personal del Estado se ejerce sobre las personas que habitan su territorio, sean nacionales o extranjeros.

En este capítulo nos ocuparemos del asilo, institución ésta de gran desarrollo en nuestro continente, más allá de que su origen no sea americano.

En efecto su origen se remonta a antiquísimas prácticas, cuyo fundamento religioso la muestran desde tiempos inmemoriales. Pero sería sobre finales del siglo XVIII y principios del siguiente que sufriría la mayor transformación, ya que, aplicada en Europa hasta entonces en protección de delincuentes comunes, basada en la inmunidad de jurisdicción, sea territorial o de las legaciones diplomáticas, comenzó a aplicarse para la protección de personas perseguidas por razones políticas².

Desde el punto de vista jurídico actualmente el estudio del asilo se viene distanciando del ejercicio de la soberanía nacional y sus excepciones como era de práctica hasta bien entrado el último siglo, para desplazarse hacia el campo de la protección de los derechos humanos, y es precisamente en nuestro continente donde es posible apreciar con más nitidez esta tendencia. En efecto, más allá de los casos de quienes emigraban por razones políticas, como Sarmiento, Alberdi o Mitre, entre otros, sobre finales del Siglo XIX comenzó a desarrollarse en nuestro continente una normativa regional, que delimitaría el tratamiento de ambos asilos, junto a la institución de la extradición.

Así, el título segundo del [Tratado de Derecho Penal Internacional](#) (Montevideo, 1889), está reservado a la institución del asilo, reservándose los arts. 15 y 16 al asilo territorial y el 17 al asilo diplomático. Ya desde la firma de este tratado, al referirse a la institución de la extradición, el sistema jurídico de nuestro continente la excluye en caso de delitos relacionados con delitos políticos. En 1928 se firmó en La Habana la [Convención sobre Asilo](#) en la que aparecen ambos tipos, aunque el asilo territorial se acerca más al concepto de refugio. Asimismo en la [Convención de Montevideo de 1933](#) se recogen normas sobre asilo político, mientras que en 1939 se firmó el [Tratado de Montevideo sobre Asilo y Refugio Políticos](#) en los que finalmente se diferencian ambos tipos refiriéndose en primer término al asilo político o diplomático y en segundo lugar al asilo territorial, al que Gros Espiell cita como sinónimo de refugio. Finalmente en la Décima Conferencia Interamericana de Caracas (1954) se firmaron sendas convenciones: la [Convención sobre Asilo Diplomático](#) y la [Convención sobre Asilo Territorial](#).

Trabajaremos a continuación sobre la base de ambos instrumentos, sin dejar de mencionar que en nuestro continente el asilo se inscribe en los derechos fundamentales de la persona humana, ya desde la [Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre](#) (1948) en su art. 27 y se proyecta sobre la [Convención Americana de Derechos Humanos](#) (1969) en su art. 22, párr. 7, 8 y 9.

¹ Este capítulo fue redactado por la Dra. Graciela R. Salas, Catedrática de Derecho Internacional Público y Derecho de la Integración. Facultad de Derecho. Universidad Nacional de Córdoba y Catedrática de Derecho Internacional Público en la Universidad Blas Pascal.

² Para A. Rodríguez Carrión ello se debió a la expansión del movimiento revolucionario burgués. Lecciones de Derecho Internacional Público. Tecnos. Madrid 1994. Pág. 374.

Como regla general a nivel internacional, ya desde la [Declaración Universal de Derechos Humanos](#) (art. 14)³ se excluye del otorgamiento de asilo diplomático a los perseguidos por delitos comunes, limitación a la que se agrega a quienes sean responsables de actos contrarios a los objetivos y principios de las Naciones Unidas, y también a quienes cometen crímenes contra la paz y crímenes contra la Humanidad.

Por otra parte, y si bien el asilo constituye una institución de gran desarrollo en nuestro continente, dificultosamente encontraremos una definición que la caracterice, más allá del contenido de las convenciones de Caracas que estudiaremos a continuación.

Es en este contexto que el Dr. Alfredo Rizzo Romano define el asilo como⁴:

“... la acción del Estado amparando en una Embajada, en un Campamento Militar, en buques o aeronaves militares, a individuos perseguidos o convictos políticos o conexos”.

Como podemos observar, está definiendo al asilo diplomático, no así al asilo territorial, del que se diferencia esencialmente por el lugar de su otorgamiento, a pesar de que deja precisadas algunas de sus características principales.

Sin embargo, a nivel general se hace dificultoso diferenciar la institución del asilo del refugio. En este último caso se firmó en 1951 la [Convención sobre el Estatuto de los Refugiados](#), que nació restringida en su aplicación a una etapa directamente relacionada con la Segunda Guerra Mundial, en el continente europeo.

A partir esencialmente de este instrumento Max Sörensen define al refugiado político como:

“... un extranjero que ha dejado su país, o ha sido compelido a dejarlo, debido a persecución por motivos políticos, religiosos o étnicos”⁵.

Esta expresión contribuye a echar algo de luz sobre la confusión que se observa en general entre el concepto de asilado y el de refugiado, limitándose el primero a quien es perseguido por razones políticas, mientras que el segundo se hace extensivo a otras causales.

De esta rápida síntesis podemos extraer que si bien en Europa se desarrolló el asilo territorial y dejó de aplicarse mayormente el asilo diplomático, a comienzos del Siglo XIX, en nuestro continente ambas formas de una misma institución se desarrollaron de manera casi paralela. Particularmente en América Latina el asilo se relacionó rápidamente con la protección de los derechos humanos, y en el asilo diplomático se operó un desarrollo inexistente en otras partes del mundo. No debemos perder de vista en este sentido que la institución del asilo ya está incluida en la [Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre](#) (1948) en su art. 27, también en el preámbulo de la [AG/RES/ 2.312 \(XXII\) Declaración sobre el Asilo Territorial](#) (art. 1) y se proyecta sobre la [Convención Americana de Derechos Humanos](#) (1969) en su art. 22, párs. 7, 8 y 9. Por otra parte, el tratamiento de los asilados ya había merecido en nuestro continente un interés especial que derivó en la celebración de sendas conferencias sobre el particular⁶.

Cabe agregar además que en la base de esta institución se encuentra el ejercicio soberano de los derechos de los estados en tanto la decisión de su otorgamiento, según la doctrina clásica,

³En el mismo sentido la [AG/RES/ 2.312 \(XXII\) Declaración sobre el Asilo Territorial](#)

⁴Rizzo Romano, Alfredo. Manual de Derecho Internacional Público, siguiendo a Carlos Torres Gigena. Pág. 326.

⁵Sörensen, Max. Manual de Derecho Internacional Público. Fondo de Cultura Económica. México, 1973, pág. 470.

⁶ Es el caso del [Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados](#) firmado en la ciudad de Nueva York, y la [Declaración de Cartagena sobre Refugiados](#), Adoptada por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984.

ha venido respondiendo a esa soberanía y a ella corresponde el respeto por parte de los terceros estados.

En definitiva en nuestro continente se han utilizado diversas denominaciones: asilo diplomático, también conocido como político, y asilo territorial⁷, en ocasiones aplicado como sinónimo de refugio, aunque estudios comparativos entre los citados instrumentos y aquellos formulados dentro del sistema de Naciones Unidas no guarden estricta relación.

Sin embargo, la complejidad de la vigencia de las citadas convenciones obliga a un análisis pormenorizado ante cada situación planteada. En este punto es ampliamente conocido el caso del Derecho de Asilo (Caso Haya de la Torre – Colombia c/ Perú), en el que la CIJ debió expedirse en un caso de aplicación de esta institución, cuando regían entre ambas partes las Convenciones de La Habana de 1928 y de Montevideo de 1933, al margen de las particularidades que estuvieron en discusión en esa oportunidad.

Respecto de la capacidad de calificación del delito de que se trate por parte del Estado receptor, que fuera objeto de discusión en esa ocasión, encontramos normas concretas en las Convenciones de [Caracas sobre Asilo Territorial](#)(art. 11) y sobre [Asilo Diplomático](#)(art. 9). Estas convenciones americanas constituyen los únicos instrumentos internacionales consagrados a esta institución.

Por otra parte no podemos perder de vista que ambas convenciones solamente obligan a los Estados signatarios, sin embargo el grado de obligatoriedad de la mayoría de las normas incluidas en ellas, al derivar de la práctica latinoamericana, se aplica también por vía consuetudinaria.

Finalmente debemos remarcar que el asilo, particularmente el diplomático, no constituye una institución de Derecho Internacional general, en virtud de lo apuntado más arriba. Ello así en la medida que muchos autores consideran que el mismo existe dentro de los estrechos límites de los motivos humanitarios cuyo objetivo es el de proteger al perseguido político de un peligro grave e inminente⁸.

A nivel general, si bien no se reconoce al asilo como una institución de Derecho Internacional General, se conocen casos en que se ha aplicado con fundamentos humanitarios.

Otra de las características tanto del asilo como del refugio es su naturaleza transitoria, especialmente el asilo diplomático. Sin embargo en ocasiones se han dado casos de asilo durante períodos prolongados⁹. En este último caso se encuentra actualmente la situación de Julian Assange, asilado en la embajada de Ecuador en Londres desde junio de 2012, a quien [el gobierno de ese Estado le otorgó asilo en agosto del mismo año](#)¹⁰. En este caso es interesante la fundamentación del gobierno ecuatoriano de su decisión, no sólo en lo establecido por normas

⁷Así lo recuerda H. Gros Espiell en su trabajo [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](#), pág. 35. Consultado el 10.12.15. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008>

⁸Verdross, Alfred. Derecho Internacional Público. Aguilar, 1973, pág. 264.

⁹ Fue el caso de [Jozsef Mindszenty](#), quien buscó asilo en la legación diplomática de EEUU en Budapest, que se prolongó entre 1956 y 1971. También fue el caso de [Teskaye Gebre Kidan](#), ex presidente de Etiopía quien, junto a otras ex autoridades de ese país buscaron asilo en la embajada de Italia en Addis Abeba, estancia que se prolongó durante más de dos décadas (desde 1991). También el caso de Michel Aoun, asilado en la embajada de Francia en Beirut (1990), entre otros.

¹⁰Con posterioridad se permitió el acceso a la policía local británica al interior de la Embajada de Ecuador en Londres a fin de permitir la aprehensión del Sr. Assange quedando así sometido a las autoridades locales.

de derecho interno, sino también en compromisos internacionales como asimismo por la costumbre vigente en nuestro continente.

Características generales del asilo

La institución del asilo, de honda raigambre latinoamericana, se desarrolló originariamente como una costumbre regional, pero ya fue recogida por la [Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre](#) (1948), que en su art. 27 dice:

Art. 27. Derecho de asilo

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.

De allí es posible extraer *ab initio* que en nuestro sistema el asilo se muestra como un derecho de la persona, pero no solamente para buscarlo, sino de recibirlo en territorio extranjero, de lo que resulta que hay un Estado extranjero que tendría la obligación de otorgarlo. Sin embargo esta condición choca con el derecho del Estado extranjero a no otorgar el asilo, pero que a su vez se encuentra restringido por la obligación de *non refoulement*. Es decir que el Estado que recibe la solicitud de asilo, si bien no está obligado a otorgarlo, debe procurar que el solicitante de asilo no se vea perjudicado por esa situación y se encuentra obligado a protegerlo mientras se encuentre en su territorio y a facilitarle el tránsito con seguridad hacia un tercer Estado que esté en condiciones de otorgarle el asilo.

Posteriormente, como decíamos más arriba, el derecho de asilo en esas condiciones mereció la celebración de sendas convenciones de Caracas en 1954.

Comenzaremos analizando el concepto sobre el que se basa la [Convención sobre Asilo Territorial](#)¹¹ que apoya esta institución en la soberanía territorial del Estado, su capacidad de admisión de personas dentro del mismo, sin intervención de terceros.

Sin embargo, la razón de ser de esta institución queda precisada en el art. 2 de esta Convención cuando dice:

“Art. 2. ... se debe igualmente, sin ninguna restricción, a la que tiene sobre las personas que ingresan con procedencia de un Estado en donde sean perseguidas por sus creencias, opiniones o filiación política o por actos que puedan ser considerados como delitos políticos”.

Que comparte de alguna manera con el art. 1 de la [Convención sobre Asilo Diplomático](#), que lo caracteriza como:

“El asilo otorgado en legaciones, navíos de guerra y campamentos o aeronaves militares, a personas perseguidas por motivos o delitos políticos, será respetado por el Estado territorial de acuerdo con las disposiciones de la presente Convención. ...”

He ahí las características esenciales del asilo, desde el concepto analizado más arriba: solamente corresponde que se otorgue a perseguidos por razones políticas. En consecuencia quedan excluidos quienes son perseguidos por delitos comunes, por crímenes de guerra o de lesa humanidad, los desertores de fuerzas de tierra, mar y aire, salvo que los hechos que motivan la solicitud de asilo, revistan carácter político.

¹¹ Fue aprobada por la República Argentina por Ley N° 24.055, publicada por el Boletín Oficial del 14 de enero de 1992.

Debemos tener presente que en esta materia prevalecen la soberanía y la supremacía territorial del estado, y tanto el asilo como el refugio implican excepciones a esa supremacía. En consecuencia, salvo los casos de asilo o de refugio en las condiciones apuntadas, debe aplicarse la jurisdicción estatal a quienes resulten perseguidos por delitos comunes, en cuyo caso es de aplicación la extradición, o inclusive la jurisdicción de los tribunales penales internacionales para los crímenes de guerra o de lesa humanidad, en su caso. De allí la importancia de la calificación del delito por el cual se persigue al asilado.

Por otra parte todo Estado tiene derecho a otorgar asilo, pero no está obligado a otorgarlo ni a fundamentar su decisión.

Así lo establece el art. 2 de la Convención de Caracas sobre Asilo Diplomático:

“Art. 2. Todo Estado tiene derecho de conceder asilo; pero no está obligado a otorgarlo ni a declarar por qué lo niega”.

Y si bien no está obligado a otorgar el asilo tampoco puede rechazar a quien lo solicita (*non refoulement*). La situación parecería sutil, pero no debemos perder de vista que el bien jurídicamente protegido es la integridad de una persona perseguida por razones políticas, que solicita protección a un Estado. Pero hasta tanto se resuelve su situación esa persona corre riesgo en su seguridad, en consecuencia, la misma debe resolverse sin perder eso de vista.

Otro elemento importante es la calificación de la naturaleza del delito o de los motivos de la persecución. Tanto la Convención sobre Asilo Diplomático (art. 4) como la Convención sobre Asilo Territorial (art. 4) colocan esa calificación bajo la responsabilidad del Estado asilante, como así también si se trata o no de un caso de urgencia. Asimismo, para la resolución de estos cuestionamientos el Estado asilante deberá contar con la prueba presentada por el Estado del cual intenta protegerse el perseguido político¹².

Otra de las características generales de la institución del asilo son las limitaciones a la soberanía estatal que impone, desde el principio de no rechazo, como el cumplimiento de todos los deberes que tienen los Estados en materia de derechos humanos respecto de los solicitantes de asilo y refugio, cuando se encuentran ya en el territorio donde el Estado ejerce su soberanía. Ello así en tanto no constituyen simples extranjeros, o bien en cualquier otro supuesto en que estas personas estén sujetas a su jurisdicción, como en los casos de excepción a la protección diplomática que estudiaremos en el capítulo respectivo.

Sin embargo, si bien se reconoce el derecho a residir en el territorio de un Estado, como así también el derecho a recibir asilo se encuentra reconocido en forma condicionada en los instrumentos de derechos internacionales. Pero al ingresar al territorio del Estado el asilado, haya obtenido o no el reconocimiento de su condición, se encuentra sometido a la soberanía estatal, que fija las condiciones de ese ejercicio. Sin embargo esta potestad estatal no es absolutamente discrecional, y así lo ha reconocido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de los ciudadanos haitianos y dominicanos descendientes de haitianos¹³.

¹²Art. 9 Convención sobre Asilo Diplomático. Art. XI Convención sobre Asilo Territorial.

¹³ Resolución sobre medidas provisionales en el caso de los ciudadanos haitianos y dominicanos descendientes de haitianos, dijo en sus Considerandos que “4. (...) es un atributo de la República Dominicana tomar decisiones soberanas acerca de su política de migración, las cuales deben ser compatibles con las normas de protección de los derechos humanos establecidas en la Convención Americana”. Serie E: Medidas provisionales, Compendio julio 2000-junio 2001, Resolución de 18 de agosto de 2000,

Asilo diplomático

Sobre asilo diplomático, se suscribieron tres convenciones latinoamericanas: la primera fue la [Convención sobre Asilo de La Habana, 1928](#), aprobada en la Sexta Conferencia Internacional Americana, luego le siguieron la [Convención sobre Asilo Político de Montevideo, de 1933](#), aprobada en la Séptima Conferencia Internacional Americana, y la [Convención sobre Asilo Diplomático de Caracas, de 1954](#)¹⁴, aprobada en la Décima Conferencia Internacional Americana.

Como decíamos más arriba, el asilo diplomático se basa en la inmunidad de que gozan las legaciones diplomáticas y originariamente especialmente en Europa se concedía únicamente a los delincuentes comunes. Al desarrollarse la institución de la extradición la práctica fue desapareciendo, como institución de DI, no así en América Latina, donde fue adquiriendo características particulares con fundamento en la protección humanitaria, el derecho de resistencia a la opresión, a la persecución política, que fueron generando una costumbre regional. Esta costumbre implica “*la obligación de respetar el asilo diplomático otorgado y de conceder salvoconductos a los perseguidos políticos*”¹⁵.

De acuerdo a lo establecido por el art. 1 de la Convención de Caracas, los lugares donde opera esta institución son:

“... legaciones, navíos de guerra y campamentos o aeronaves militares, a personas perseguidas por motivos o delitos políticos, será respetado por el Estado territorial de acuerdo con las disposiciones de la presente Convención.”

A continuación precisa los alcances del concepto de *legación* en tanto esos espacios son aquellos que admiten la posibilidad de recibir a una persona que solicita asilo diplomático:

“Para los fines de esta Convención, legación es toda sede de misión diplomática ordinaria, la residencia de los jefes de misión y los locales habilitados por ellos para habitación de los asilados cuando el número de éstos exceda de la capacidad normal de los edificios”.

Otra de las notas características de esta Convención es que en su art. 20 supera la reciprocidad bajo la cual se cumplía la costumbre regional americana hasta el momento de su celebración, ya que el asilo no está sujeto a la posesión de una nacionalidad determinada.

Por otra parte, ya hemos visto que no existe límite de tiempo para el asilo diplomático, aunque, visto desde los derechos humanos, actualmente es de esperar su limitación al tiempo estrictamente necesario a la resolución de la causa del asilo.

El asilo diplomático concluye cuando se le otorga el salvoconducto al asilado y sale efectivamente del país, bajo la protección de funcionarios de la legación diplomática del Estado asilante. Por su parte éste no está obligado a transformar el asilo diplomático en asilo territorial, de manera que el asilado puede solicitar asilo territorial en un tercer Estado. En este caso la misión diplomática debe indicar el país de destino del asilado, ya que al abandonar el territorio, cesa toda competencia sobre el mismo.

Asilo territorial

Como decíamos más arriba, en la Décima Conferencia Interamericana (1954) se firmó también la [Convención sobre Asilo Territorial](#)¹⁶. Este instrumento, complementario del anterior, se apoya en la soberanía territorial del Estado, en virtud de lo cual el art. 1 reconoce como un

¹⁴La República Argentina la firmó sin reservas y la aprobó por [Ley N° 24.056](#).

¹⁵BARBOZA, JULIO A. *Derecho Internacional Público*. Segunda Edición, pág. 723.

¹⁶La República Argentina firmó y la aprobó por [Ley N° 24055](#).

derecho del Estado admitir en su territorio a las personas que juzgue conveniente, sin que el ejercicio de este derecho pueda ser objeto de reclamo alguno por otro Estado (art. I), aunque el perseguido haya ingresado a su territorio de manera irregular (art. V).

Un punto a destacar es el contenido del art. VII, referido a la libertad de expresión del pensamiento que el derecho interno reconoce a todos los habitantes de un Estado. Ahora bien, el ejercicio de este derecho por parte del asilado, no puede ser motivo de reclamación por otro Estado basándose en conceptos vertidos contra éste o su gobierno que 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 reclamante¹⁷. De hecho el art. 8 impone algunas limitaciones al ejercicio de esos derechos, como las actividades de los asilados que *“tengan por objeto promover el empleo de la fuerza o la violencia contra el gobierno del Estado solicitante”*. Y es al Estado asilante a quien le corresponde velar no sólo por el cumplimiento de estas obligaciones, sino también por la seguridad del asilado. En este orden es el asilante quien puede incluso decidir la internación del asilado, cuando las circunstancias así lo requieran, lejos de los límites con el Estado del cual proviene. Es de destacar que el asilado no se encuentra privado de su libertad, pero el Estado territorial debe velar por su seguridad y porque cumpla con los requisitos del asilo de manera que no coloque en riesgo las relaciones entre los dos estados.

El asilado debe dar aviso al Estado asilante de su salida del territorio. Dicha salida le será concedida, siempre que no se dirija al país de su procedencia, y dando aviso al gobierno interesado (art. X).

Un caso de asilo territorial fue el protagonizado por el general paraguayo Lino Oviedo, acusado de ser el autor intelectual del homicidio del vicepresidente de Paraguay Luis María Argaña., producido en un atentado en la ciudad de Asunción. El día 29 de marzo de 1999 el general Oviedo y su familia aterrizaron en las cercanías de Buenos Aires y solicitó asilo a la República Argentina. Rápidamente le fue concedido por el Poder Ejecutivo Nacional, previa consulta a los restantes países integrantes de MERCOSUR y otros países, como una forma de contribución a la democracia en el vecino país¹⁸, según sostuvo oficialmente el gobierno argentino.

El asilado se alojó en una quinta en las proximidades de la Capital Federal. Sin embargo como su conducta hacía peligrar las condiciones del otorgamiento del asilo, fue trasladado a la Provincia de Tierra del Fuego. Ínterin se sucedieron debates internos en el ámbito político en pro y en contra de la concesión del asilo. Producida la elección de nuevas autoridades argentinas, éstas le hicieron saber que buscarían un tercer Estado que le otorgare el asilo en razón de no desear Argentina mantener esa situación. En uno de sus viajes a Buenos Aires para hacerse

¹⁷Este tema fue objeto de una reserva por parte de la Rca. Argentina al firmar la Convención: *“La delegación de Argentina ha votado favorablemente la Convención sobre Asilo Territorial, pero formula reserva expresa con respecto al Artículo VII, por entender que el mismo no consulta debidamente ni resuelve satisfactoriamente el problema que origina el ejercicio, por parte de los asilados políticos, del derecho de libre expresión del pensamiento”*. Sin embargo, en ocasión de dictarse la Ley N° 24. 055 de aprobación de esta Convención, la reserva fue retirada.

¹⁸ Diario Clarín del 30.03.99. *Desde Italia, Menem le dio asilo político al polémico general Oviedo*. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/99/03/30/t-00302d.htm>. Cabe agregar que ya se encontraban asilados en Brasil los ex presidentes paraguayos A. Stroessner, y Cubas Grau, y en Uruguay el ex ministro de Defensa.

atender por problemas de salud, volvió a desaparecer, con lo que terminó el asilo otorgado oportunamente por nuestro país.

Si bien se creía que podía haber vuelto voluntariamente a Paraguay, solicitó asilo en Brasil. Sin embargo allí la situación fue diferente, ya que, recibida la reclamación de Paraguay, por considerarlo responsable de un delito común, fue extraditado hacia su país y sometido nuevamente a la justicia paraguaya.

La evolución de estas instituciones

Como decíamos más arriba, en numerosas ocasiones la doctrina coloca al asilo y al refugio en una zona gris en la que no es posible una mayor distinción entre una u otra. Inclusive los primeros instrumentos latinoamericanos de alguna forma contribuyeron a esa confusión. Sin embargo, promediando el pasado siglo, la preocupación en nuestro subcontinente había avanzado hacia la positivación de la costumbre de la región y había logrado, en primer lugar, reconocer al asilo como un derecho humano en la [Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre](#) (1948), que en su art. XXVII dice:

“Artículo XXVII. 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”.

Observamos aquí que ya el enfoque de esta institución va orientándose hacia los derechos humanos, cuando coloca al asilo entre los derechos de la persona, pero al mismo tiempo mantiene el derecho soberano del Estado de otorgarlo.

Por su parte el [Instituto de Derecho Internacional, en su Sesión de Bath](#) (1950), ya rescataba la interacción entre las instituciones del asilo, el refugio y los derechos humanos, citando como precedentes las resoluciones de las sesiones de Nueva York (1929) sobre los derechos internacionales del hombre; de Bruselas (1936) sobre el Estatuto Jurídico de los Apátridas y Refugiados, y de Lausanne (1947) sobre los Derechos Fundamentales del Hombre; base de una restauración del Derecho Internacional; sus resoluciones de Estocolmo (1928) sobre el régimen legal de los navíos y de sus tribulaciones en los puertos extranjeros cuyo art. 21 se refiere a un caso de asilo; el art. 2 de sus resoluciones de Neuchâtel (1900) sobre los Derechos y Deberes de las Potencias Extranjeras en caso de movimientos insurreccionales frente a los gobiernos establecidos y reconocidos y la Declaración Universal de Derechos del Hombre, de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1948).

Esta tendencia continuó con la [Convención Americana sobre Derechos Humanos](#)(1969), en la que, recogiendo lo dispuesto por la Declaración Americana de 1948, entre los derechos de circulación y residencia, reconoce el derecho al asilo:

“Art. 22. Derecho de Circulación y de Residencia

...

“7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir 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”.

Aquí encontramos los requisitos esenciales de la institución del asilo y se amplían las causales para su otorgamiento, tal como se venía aplicando en nuestro continente, pero se incorpora el rol protagónico del Estado a través de la necesidad de la aplicación de su propia legislación, a la luz de los convenios internacionales que haya celebrado y que a su vez lo obliguen. Debería merecernos un paréntesis aparte la situación de los estados latinoamericanos

en la que, previo a la celebración de todos estos instrumentos, existía una costumbre de fuerte raigambre regional, que refuerza aún los alcances de esos convenios internacionales.

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

Se consagra aquí el principio de *non refoulement* citado por la doctrina, como base y sustento de la institución del asilo que nos ocupa en estos momentos, pero de alguna forma va superando los tradicionales límites del asilo, para acercarse a las características del refugio.

9. *Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros*”.

Finalmente con una frase tan simple, los estados americanos asumen la obligación de no expulsar colectivamente a los extranjeros, entendible precisamente ante la gran cantidad de refugiados y desplazados que se produjeron en las últimas décadas en América como consecuencia de conflictos internos. Estas situaciones se fueron resolviendo en la mayoría de los casos a través de la repatriación voluntaria de los propios refugiados, y de la legislación interna de los países de la región, que se fue adaptando a los compromisos internacionales asumidos al firmar o adherir a los instrumentos internacionales que venimos citando¹⁹.

De esta forma la [Convención Americana sobre Derechos Humanos](#) se transformó en el primer instrumento regional convencional en reconocer el derecho de buscar y recibir asilo, al que se agregó posteriormente la [Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos](#) (1981) en su art. 12. 3), como veremos más adelante.

Continuó con la [Declaración de Cartagena \(1984\)](#). Sin embargo, ya en esa oportunidad se comienza a observar una nueva utilización de los términos *asilo* y *refugio* como sinónimos, aunque ratifican que en la región se mantiene vigente la institución del asilo²⁰.

¿Qué había ocurrido?

Hasta ese momento se consideraba que el asilo alcanzaba a personas individuales como dirigentes políticos, sindicales, periodistas, personalidades de la cultura. Pero esta situación cambió con la afluencia en gran escala de refugiados del Caribe durante los años '60, tal como lo dejó de manifiesto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe Anual de 1965. Se intentó la celebración de una Convención sobre Refugiados en la región, que no llegó a concretarse, aunque sirvió de impulso para un nuevo proceso de ratificaciones de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967.

De todos modos es de destacar la adopción de la definición ampliada de refugiado contenida en la [Declaración de Cartagena \(1984\)](#), por parte de la Declaración de Tlatelolco (1999), el establecimiento de un marco normativo de protección y tratamiento de refugiados, y la aplicación de medidas concertadas para enfrentar la crisis de refugiados, particularmente centroamericanos.

No obstante, pese a los aspectos positivos mencionados, esa Declaración también advierte desde el comienzo que las causas que provocan refugiados, como la persecución, la violación de los derechos humanos, los conflictos armados internos e internacionales y las violaciones al Derecho Internacional Humanitario siguen presentes en algunos países de la región. Además, las causas profundas que originan el desarraigo forzoso de personas, como la pobreza extrema, la

¹⁹Así se estableció en la Declaración de Tlatelolco de 1999. Consultada el 28.10.16. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/Declaracion_de_Tlatelolco_1999.pdf

²⁰Estrategia, página 8, punto 14.

falta de oportunidades económicas y de participación política, los problemas demográficos y los recurrentes desastres naturales, también subyacen en varios países de la región.

Aún así, y pese a las dificultades planteadas por los grandes desplazamientos, particularmente en Centroamérica, se aplicó el principio de no devolución, sin necesidad de recurrir a figuras subsidiarias que llevaran a aplicar parámetros de protección inferiores a aquellos que se aplican a los refugiados en el Derecho Internacional general.

En este contexto es que la Declaración de Cartagena (1984) revitaliza la tradición latinoamericana de asilo y, consolida la costumbre regional en el tratamiento de los refugiados, repatriados y personas desplazadas²¹. Por otra parte, al haberse adoptado como Declaración se ha salvado la necesidad de un proceso de incorporación al derecho interno, lo que no ha impedido que se le reconozca y apoye por parte de instituciones internacionales a través de diversos pronunciamientos de reconocimiento y apoyo por parte de la *Asamblea General de las Naciones Unidas*²², la *Asamblea General de los Estados Americanos*²³, la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*²⁴, el *Parlamento Andino*²⁵, el *Parlamento Europeo*²⁶ y el *Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre Refugiados*²⁷, entre otros.

En el estudio de este tema es importante volver la mirada sobre las normas de derecho interno, que en América Latina parecerían mantener la confusión entre los términos asilo y refugio, sin embargo surge una distinción conceptual atribuyéndoles diferentes significados, y en ellos es distinto también el rol del Estado.

En el caso del asilo, el acento aún hoy se encuentra marcadamente en el derecho del Estado (aunque no exclusivamente) que lo otorga a los extranjeros perseguidos por razones políticas o delitos políticos o conexos, en las condiciones fijadas por las Convenciones de Caracas de 1954, mientras que con el término refugio se hace referencia a un estatuto que se le reconoce al extranjero, en los términos establecidos en la [Convención sobre el Estatuto de los Refugiados](#) (1951) y su [Protocolo de 1967](#).

En el Derecho Internacional clásico, como vimos más arriba, en el asilo se colocaba el acento en la soberanía estatal como el poder que tiene un Estado de otorgarlo o no, mientras que a partir de la segunda mitad del pasado siglo, particularmente en nuestro continente, el asilo se integra a la nómina de los derechos humanos reconocidos desde la [Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre](#) (1948). La cuestión se plantea en cuanto a cuál es el órgano interno del Estado que tendrá a su cargo otorgarlo, pero no existen normas internacionales de procedimiento que sean aplicables a esta institución.

Por el contrario, en la institución del refugio, regulados como decíamos más arriba por [Convención sobre el Estatuto de los Refugiados](#) (1951) y su [Protocolo de 1967](#) se ha establecido un pormenorizado proceso sujeto a normas de procedimiento preestablecidas y que deben ser complementadas por la legislación interna.

²¹Informe del Grupo de Consulta sobre las “Posibles soluciones a los problemas de los refugiados centroamericanos” (Ginebra, 25-27 de mayo de 1987), p. 2. párrafo 4.2.

²² Res. A.G. ONU 42/110, A/42/808.

²³ Res. A.E. OEA, AG/Res 891 (XVII-87), AG Doc. 2370/88.

²⁴ Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 1984-1985 (OEA/Ser.L/V/II. 66, doc. 10, rev. 1, p. 177 et. Seq.).

²⁵ Decisión Núm. 173/VI del 16 de marzo de 1987

²⁶ Consejo de Europa, Asamblea del Parlamento 1987, informe sobre el Flujo de migraciones concerniente a América Latina, párrafo 18C (ii) A/Doc. 5718.R.

²⁷ Comité Ejecutivo Conclusión Núm. 37 (XXXVI) sobre Refugiados Centroamericanos y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados.

El refugio

La [Convención sobre el Estatuto de los Refugiados](#) (1951) define al refugiado como:

“Art. 1. Definición del término “refugiado”

A los efectos de la presente Convención, el término “refugiado” se aplicará a toda persona:

...

2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y 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 residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”.

Como puede apreciarse en esta definición originariamente el concepto de refugio se extendía a personas perseguidas en Europa, y en un período determinado, por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, que se encontraran fuera del país de su nacionalidad y no pudieran o no quisieran acogerse a la protección de tal país, incluyendo también a los apátridas.

Es en el apartado B) 1) a) y b) donde flexibiliza la aplicación de esta Convención a Europa u “otro lugar”, pero continúa vigente el período de su aplicación originaria:

“B. 1) A los fines de la presente Convención, las palabras “acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951”, que figuran el artículo 1 de la sección A, podrán entenderse como: a) “Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa”, o como b) “Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa o en otro lugar”;

Estas las limitaciones fueron eliminadas por el [Protocolo de 1967](#), de manera que quedaron superadas.

Como puede observarse, las diferencias con el asilo surgen con claridad, ya que, mientras el asilo se aplica a casos de personas perseguidas por razones políticas o delitos conexos con ellas y nada dice respecto de la nacionalidad del solicitante, en el refugio se extiende a personas perseguidas 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, incluyendo también a los apátridas.

La República Argentina dictó la [Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado, Ley 26.165](#) (2006), donde se establece el procedimiento interno, en los términos de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967. Lo mismo ocurre con las legislaciones de Brasil (Art. 1 de la Ley N° 9.474 de 1997), Ecuador, (Art. 2 del [Decreto N° 3.301 de 1992](#)) y México (Art. 89 del [Reglamento de la Ley General de Población de 2000](#)). Por su parte la legislación de Belice adopta la definición ampliada de la Convención de la OUA de 1969 ([Refugee Act de 1991](#)).

Mientras que la [Declaración de Cartagena \(1984\)](#) se ha incluido en legislaciones como las de Guatemala (art. 11.c del [Acuerdo Gubernativo N° 383-2001](#)), El Salvador (art. 4.c del [Decreto N° 918 de 2002](#)), Paraguay (art. 1.b de la [Ley N° 1.938 de 2002](#)) y Perú (art. 3.b de la [Ley N° 27.891 de 2002](#))

Finalmente, la distinción entre las instituciones que nos ocupan en este capítulo, como son el asilo, y el refugio, va surgiendo con claridad en nuestro continente, en las últimas décadas con la firma de instrumentos interamericanos de la importancia de la ya citada [Declaración de Cartagena \(1984\)](#), la [Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina](#) (2004), la [Declaración de Brasilia Sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano](#) (2010), entre otros, como así también la laboren la materia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos²⁸.

Es importante destacar también que en nuestro continente lentamente los estados han incorporado en su legislación interna la definición de refugiado establecida en la [Declaración de Cartagena de 1984](#)²⁹

Como decíamos más arriba, la República Argentina regula la situación de los refugiados de acuerdo a la Ley 26.165 (2006), que define al refugiado de acuerdo a lo establecido en las convenciones de Ginebra de 1951, la Declaración de Cartagena de 1984 y la [Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina](#) (2004), como sigue:

“Art. 4º...A los efectos de la presente ley, el término refugiado se aplicará a toda persona que:

a) 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 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 residencia habitual, no pueda o no quiera regresar a él.

b) Ha huido de su país de nacionalidad o de residencia habitual para el caso en que no contara con nacionalidad 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”.

Como puede observarse en este concepto se incluye no sólo a los nacionales de un Estado, sino a los extranjeros residentes en el territorio de ese Estado y también a los apátridas. Y en cuanto a las circunstancias por las cuales sale del país, se hace extensiva a situaciones de seguridad de la persona pero también de violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación de los derechos humanos...

Observamos que esta [Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina](#) (2004) avanza sobre lo que había resuelto la Convención de 1951 en cuanto a los motivos de la persecución: *“raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas”*. Así, junto al Plan de Acción de México comienza a construir un puente entre las instituciones del asilo y el refugio, con los derechos humanos.

Desplazados internos

Entre ambas instituciones, el asilo y el refugio, se fue abriendo camino otra, fruto de una situación de hecho planteada y que constituyen los estatutos “B” o figuras subsidiarias de

²⁸Ver [Informe Anual 1993](#)

²⁹Así lo informa la página web de ACNUR <http://www.acnur.org/t3/que-hace/proteccion/declaracion-de-cartagena-sobre-los-refugiados/paises-que-incorporan-la-definicion-de-refugiado-establecida-en-la-declaracion-de-cartagena-ACNUR.NACIONES.UNIDAS.Derechos.Humanos.Oficina.del.Alto.Comisionado.Ecuador.La.proteccion.internacional.de.refugiados.en.las.Americas>. Consultado el 27.05.16. Disponible en: http://www.acnur.es/PDF/8340_20120402180124.pdf
en-su-legislacion-nacional/

protección, auténtico retroceso en la protección internacional en tanto otorgan un trato inferior en relación a la protección y asistencia que se brinda al refugiado, bajo los términos de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967.

Nos estamos refiriendo a los desplazados internos.

Este tratamiento diferenciado transforma en injusta la situación de los desplazados internos, atento a que la situación planteada en nada difiere de la de los refugiados. Se trata en definitiva de una categoría intermedia que se evidenció muy particularmente en América Latina y en África y es en estos dos continentes donde se generaron normas tendentes a reglar estas situaciones particulares.

Como quedó dicho, el problema de los desplazados internos se planteó en Centroamérica en los años '70 y '80 del pasado siglo, como así también en Colombia casi hasta nuestros días³⁰. La respuesta humanitaria a estas situaciones tuvo como resultado el surgimiento de un marco normativo con fundamento en los principios y normas del derecho internacional de refugiados, el régimen de asilo latinoamericano, así como en los avances alcanzados por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Fue así que en América se avanzó sensiblemente en el tratamiento de esta nueva categoría, ya desde el [Coloquio sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina, Tlatelolco, Ciudad de México](#) (1981), seguido en 1984 por la [Declaración de Cartagena](#) (1984). Esta Declaración llamaba la atención sobre la necesidad de extender el concepto de refugiado a estas nuevas situaciones que no estaban incluidas dentro del concepto de refugiado de la Convención de 1951, en particular el caso de quienes huyen de su país como consecuencia de *“conflictos internos o la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”*³¹. Un apartado especial merece precisamente la situación de las personas desplazadas dentro de su propio país, llamando la atención *“de las autoridades nacionales y de los organismos internacionales competentes para que ofrezcan protección y asistencia a estas personas y contribuyan a aliviar la angustiada situación en que muchas de ellas se encuentran”*³². En dicha oportunidad también se recomendó la promoción del uso de los organismos competentes del sistema interamericano, y en especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en una estrecha relación así entre el ACNUR y la OEA.

Como puede observarse, ya se estaba evidenciando un enfoque del asilo, el refugio y la situación de los desplazados internos, no ya desde la soberanía estatal, sino desde los derechos humanos, característica ésta de todo el sistema interamericano, precediendo así en muchos años al sistema de Naciones Unidas en el mismo sentido.

Por otra parte, la situación centroamericana y otras situaciones conflictivas en nuestro continente habían provocado la creación del Grupo de Contadora³³, que tuviera un rol destacado

³⁰Al cierre de este trabajo se encuentra finalizándose el proceso de paz entre el Gobierno de Colombia y los grupos armados que llevaron produjeron el desplazamiento de gran cantidad de población tanto internamente en el territorio colombiano como hacia Ecuador.

³¹Punto III, tercera conclusión.

³²Se habían dado casos de desplazamientos masivos de integrantes de pueblos aborígenes. Ver el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de un Sector de la Población Nicaragüense de Origen Miskito OEA/Ser.L/V/II.62 doc. 10 rev. 3.29 noviembre 1983. Consultado el 30.06.16. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Miskitosesp/Indice.htm>

³³En 1983 los Cancilleres de Colombia, México, Panamá y Venezuela se reunieron en la isla de Contadora con el objeto de proponer una iniciativa de paz conjunta para el conflicto centroamericano. En 1985 Argentina, Brasil, Perú y Uruguay se agregaron con el mismo objeto, creando lo que se conoce como el Grupo de Apoyo a Contadora.

en la recuperación de la paz. Como resultado de las conversaciones de paz y el apoyo del Grupo de Contadora, en mayo de 1986 los presidentes centroamericanos reunidos en Esquipulas, Guatemala, dieron a conocer la [Declaración de Esquipulas](#), en la que el respeto a los derechos humanos, la soberanía e integridad territorial, junto a la promoción de la justicia social, se constituía en el fundamento del proceso de paz. Al año siguiente, el 7 de agosto de 1987, se celebró el [Acuerdo de Esquipulas II](#). Estos acuerdos no sólo significaron un importante paso hacia la paz en esa parte de América, sino que en ellos una parte importante estuvo reservada a los refugiados y desplazados. Ese fue uno de los fundamentos para que en el punto 8 del acuerdo de Esquipulas II³⁴ los gobiernos de la región se comprometieran a ocuparse con urgencia de los flujos de refugiados y desplazados que había provocado la crisis regional, siempre sobre la base de que esa repatriación, reasentamiento o reubicación, fuera de carácter voluntario y se manifestara individualmente.

Más recientemente, en noviembre de 2004, se firmó la [Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina](#), en la que se hace referencia específicamente a los [Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina](#) y a la [Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas](#)³⁵ (1994), en este último caso llamando la atención sobre la profunda relación entre ambas categorías. En la Declaración y Plan de Acción de México vuelve a quedar en evidencia el carácter de derecho humano de las instituciones que venimos analizando, la instrumentación de los procesos de reconocimiento de la calidad de refugiado, y la necesidad no sólo de contar con normas internacionales sino del dictado de normas nacionales, la creación de comisiones nacionales de refugiados y de redes nacionales y regionales de protección para los mismos.

También es posible remarcar que en algunos casos se habla de los “*necesitados de protección temporal*” (legislación panameña), un poco resaltando el carácter de temporario de la institución del refugio, aunque esta calificación los ubica en la categoría de los desplazados y los aleja de la calificación provista por la Convención de 1951.

Sin embargo la ya citada Declaración de 1984, recomienda se formule una definición ampliada de refugiado, teniendo en cuenta las distintas situaciones objetivas del país de origen o residencia habitual, y no en las condiciones subjetivas de las víctimas, aquilatando la tradición latinoamericana especialmente en materia de asilo y de recepción de refugiados. Pero continúa la confusión entre los conceptos de asilo y refugio.

En el caso del **continente africano**, en 1969 se celebró [Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regula los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África](#), donde también se utiliza como sinónimos los conceptos de asilo y refugio. Hace extensiva la posibilidad de solicitar refugio a aquellos casos de personas que salen del territorio de un Estado a causa de una ocupación o una dominación extranjera, y, a la inversa de lo que ocurre en otros sistemas, no sólo se ocupa de los apátridas sino también de aquellas personas que posean múltiples nacionalidades.

Ese instrumento define al refugiado en su art. 1:

³⁴Consultado el 30.06.15. Disponible en:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2004/2530.pdf?view=1>

³⁵ Precisamente en la Cláusula Decimosexta dice: “*Afirmar que la problemática de los desplazados internos, no obstante ser fundamentalmente responsabilidad de los Estados de los que son nacionales, constituye también objeto de preocupación de la comunidad internacional por tratarse de un tema de derechos humanos que puede estar relacionado con la prevención de las causas que originan los flujos de refugiados*”.

1. A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un 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 dicho país.

2. El término "refugiado" se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad.

...

En esta definición aparece un nuevo elemento, que no encontramos en el concepto de refugiado de la Convención de 1951: es la aplicación del concepto de refugiado a toda persona obligada a abandonar su residencia habitual a consecuencia de una ocupación o una dominación extranjera. Esta situación es plenamente comprensible en el caso de los países africanos que al momento de la celebración de esta convención se encontraban en un gran proceso de descolonización.

Más recientemente, en el continente africano se firmó la [Convención de Kampala](#) (2009), ya en el seno de la Unión Africana. En ella la referencia al asilo es muy escueta, sin embargo encontramos una referencia específica en el art. 8:

Art. 8. Obligaciones relativas a la Unión Africana

...

3. La Unión Africana apoyará los esfuerzos de los Estados Parte para proteger y ayudar a los desplazados internos conforme a esta Convención. En especial, la Unión:

...

f. Cooperará con el Relator Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos para los **refugiados, retornados, desplazados internos y solicitantes de asilo** para abordar los problemas de los desplazados internos".

El punto es claro en tanto los problemas que plantea la gran afluencia de refugiados, afecta en primera instancia a los estados vecinos que suelen estar en las mismas condiciones de emergencia que el propio Estado de donde provienen los refugiados, y requiere de la asistencia internacional para cubrir las necesidades básicas de los refugiados, y es en ese sentido que emplea el término *asilo*.

Mientras que el art. 20 dice:

Art. 20. Cláusulas de excepción

1. Ninguna disposición en la presente Convención podrá interpretarse de forma que afecte o socave el **derecho de los desplazados internos a buscar y recibir asilo** en el marco de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y procurar la protección, como refugiados, en el ámbito de la Convención de OUA de 1969 por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África o de la Convención de 1951 de la ONU sobre el estatuto de los refugiados, así como el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados.

También se utiliza aquí el término *asilo* como sinónimo de *refugiado* y, al igual que en las normas americanas, se orienta hacia la aplicación de estas instituciones en un todo vinculado a los derechos humanos, y reconoce que se trata no sólo de un derecho a buscar asilo, sino también de recibirlo.

Por su parte en el **continente europeo**, se firmó el [Convenio Europeo de Derechos Humanos \(1950\)](#), en el que no aparece referencia alguna al asilo ni a la institución del refugio, sin embargo, a través del estudio de algunos de los derechos fundamentales, como es el caso de la libertad de tránsito o de circulación, puede deducirse la existencia de esta institución³⁶.

Inmediatamente después se firmó la Convención de 1951 sobre refugiados y su Protocolo de 1967, a los que fueron adhiriendo los estados europeos.

Posteriormente se firmó la [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea \(2000\)](#), cuyo art. Art. 18 se dedica específicamente al derecho de asilo:

“Se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea”.

En este caso no se advierten diferencias entre las instituciones del asilo y del refugio. Más adelante, con la firma del Tratado de Lisboa se avanzó algo en relación al asilo:

Artículo 2

1. La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos.
2. La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de **control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración** y de prevención y lucha contra la delincuencia”.

De este artículo se desprende que constituye una competencia de la UE el control de las fronteras exteriores junto al asilo, lo que queda reafirmado con el art. 61:

“Art. 61...

2. Garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y **desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores** que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países. A efectos del presente título, **los apátridas se asimilarán a los nacionales de terceros países”.**

Ahora bien, es en el extenso art. 63 en donde desarrolla específicamente los alcances de la política común en materia de asilo, estableciendo, como parámetro general que:

“...Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como a los demás tratados pertinentes”.

También en este caso se observa el acercamiento de las normas sobre asilo y refugiados a las normas relativas a los derechos humanos, aunque en este caso se van diluyendo esos conceptos y se habla más de personas que requieren protección internacional (art. 63).

Coexistencia de estas instituciones

Más allá de la eficacia o no del tradicional sistema latinoamericano del asilo, esta institución se continúa aplicando en América, con base ya en las Convenciones de Caracas de 1954³⁷ y la costumbre regional. Al mismo tiempo la mayoría de los países de la región se han

³⁶Así ocurre con el [Protocolo n° 4 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales](#) que reconoce ciertos derechos y libertades además de los que ya figuran en el Convenio y en el primer Protocolo adicional al Convenio, modificado por el Protocolo n° 11. Estrasburgo, 16.IX.1963

³⁷A partir de la Declaración Americana de Derechos Humanos (1948) en su art. 27 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) en su art. 22, Derecho de Circulación y de Residencia, ya citados.

incorporado a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967. De esta combinación resulta una coexistencia paralela de dos regulaciones jurídicas: por un lado la que surge de los citados convenios interamericanos de 1954, con un carácter interestatal en su origen por su base en la soberanía estatal pero con un creciente enfoque en los derechos humanos, como ya quedó dicho más arriba, y por el otro la que surge de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1951 orientada a la asistencia internacional, encabezada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y destinada a atender las necesidades de los grandes flujos de refugiados.

La doctrina occidental europea actualmente tiende a minimizar la trascendencia y la importancia del asilo al considerarla una institución netamente latinoamericana y superada por el tiempo. Sin embargo, no deja de reconocérsele una mayor precisión tanto en los requisitos para su concesión cuanto a las condiciones de su cumplimiento, especialmente en cuanto a la necesidad de mayor protección al asilado atento las causales por las cuales se otorga. Para el caso de la institución del refugio, se reconoce una mayor amplitud, lo que a su vez le aporta nuevos cuestionamientos en la actualidad. En este último caso se advierte una mayor relación con el derecho interno de los estados.

Pero en la realidad, tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) cuanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos, debieron pronunciarse en casos concretos. Así ocurrió cuando la primera se declaró competente para conocer de una presentación ante una violación del derecho de asilo, (art. XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre), en un caso de obstaculización a la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado en Las Bahamas³⁸, en virtud de lo cual la CIDH se declaró competente para interpretar dicho artículo según lo establecido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 de las Naciones Unidas. En otro caso³⁹, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) solicitó al ACNUR, su posición sobre la distinción entre *Asilo* y *Refugio*, a lo que éste respondió: *“La distinción entre Asilo y Refugio, en opinión del ACNUR, no es acorde con el Derecho Internacional de los Refugiados. En efecto, recientemente en una reunión regional de Expertos en San José, Costa Rica, se indicó al respecto: En América Latina se ha extendido una confusión terminológica que tiene consecuencias prácticas para la protección de los refugiados y solicitantes de asilo, considerando que hay una diferencia nítida y clara entre Refugio y Asilo, el primero referido exclusivamente al derecho de los refugiados desarrollado bajo las Naciones Unidas, y el segundo, referido exclusivamente al asilo latinoamericano. El análisis de la doctrina demuestra que no existe tal distinción, ya que el asilo es una institución de protección en sí misma y que como tal no es exclusiva de un Sistema”*.

Como puede observarse, el uso del término Asilo se debe entender de una manera general en esos ámbitos. Sin embargo, en la búsqueda de alguna claridad, y más allá de las apuntadas disquisiciones, lo cierto es que el asilo, sea éste diplomático o territorial, continúa siendo una institución reservada a quienes son perseguidos por razones políticas, y al igual que el status de *refugiado*, es otorgado por el Estado, en los términos establecidos por su legislación interna, pero muy marcado por la decisión política.

La institución del refugio, por su parte y tal como lo define la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, está reservada *a toda persona perseguida por*

³⁸ Informe N.06/02 admisibilidad, Petición 12.071 Las Bahamas, 03.04.02.

³⁹ Respecto de Medidas Cautelares de Refugiados Colombianos en Venezuela (12.03.01).

*razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas*⁴⁰. Podría decirse entonces que ésta, en su mayor amplitud, sería el género y aquél la especie. Y esta afirmación surge con claridad cuando estudiamos detenidamente la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 en los que se encuentran reglados casi diríamos minuciosamente los alcances de esta institución, incluyendo los derechos y obligaciones del Estado y de los refugiados, incluyendo el derecho a un debido proceso. En las Convenciones de Caracas de 1954, en cambio, la reglamentación es más general y no se incluyen principios ni normas procesales que regulen su otorgamiento, precisamente porque la institución del asilo se apoya fuertemente en la soberanía del Estado otorgante, incluyendo la decisión política en cada caso concreto.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR. NACIONES UNIDAS. Derechos Humanos Oficina del Alto Comisionado. Ecuador. *La protección internacional de refugiados en las Américas*. Consultado el 27.05.16. Disponible en: http://www.acnur.es/PDF/8340_20120402180124.pdf
- BARBOZA, JULIO A. *Derecho Internacional Público*. Segunda Edición. Zavalía. Buenos Aires. 2008.
- CANÇADO TRINDADE, ANTÔNIO. JAIME RUIZ DE SANTIAGO. *La nueva dimensión de las necesidades de protección del ser humano en el inicio del Siglo XXI*. 4ª Edición actualizada y ampliada. Corte Interamericana de Derechos Humanos. ACNUR. Costa Rica. 2006.
- DIEZ DE VELASCO VALLEJO, MANUEL. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Tecnos. Madrid. 2018.
- FRANCO, LEONARDO. Coordinador. *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo "asilo-refugio" a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. ACNUR. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Universidad Nacional de Lanús. San José, C.R.: Editorama, 2004.
- GROS ESPIELL, HÉCTOR. *El Derecho Internacional Americano Sobre Asilo Territorial y Extradición en sus Relaciones con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie E. Varios, Núm. 14. Instituto "Matías Romero" de Estudios Diplomáticos. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1982. Consultado el: 10.12.15. Disponible en:

⁴⁰ Ley 26.165. Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado. República Argentina.

"Capítulo I. Del concepto de refugiado

Art. 4º — A los efectos de la presente ley, el término refugiado se aplicará a toda persona que:

a) 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 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 residencia habitual, no pueda o no quiera regresar a él.

b) Ha huido de su país de nacionalidad o de residencia habitual para el caso en que no contara con nacionalidad 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".

- <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9547.pdf?view=1>
- MURILLO GONZÁLEZ, JUAN CARLOS. *El derecho de asilo y la protección de refugiados en el continente americano: contribuciones y desarrollos regionales*. Publicación electrónica del XXXIV Curso de Derecho Internacional. OEA. Río de Janeiro. 2007. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XXXIV_curso_derecho_internacional_2007_Juan_Carlos_Murillo_Gonzalez.pdf
- NAMINHAS, SANDRA. Coordinadora. *Derecho Internacional de los refugiados*. Pontificia Universidad Católica del Perú Instituto de Estudios Internacionales. Fondo Editorial. 2001.
- RIZZO ROMANO, ALFREDO. *Manual de Derecho Internacional Público*. Ed. Plus Ultra. 1981.
- SAN JUAN, CÉSAR WALTER. *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo "asilo-refugio" a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. ACNUR. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Universidad Nacional de Lanús. San José, C.R.: Editorama, 2004.
- SEPÚLVEDA, CÉSAR. *Asilo y protección internacional de refugiados en América latina*. Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie E. Varios, Núm. 14. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. UNAM. México. 1982.
- SÖRENSEN, MAX. *Manual de Derecho Internacional Público*. Fondo de Cultura Económica. México, 1973.
- VERDROSS, ALFRED. *Derecho Internacional Público*. Aguilar, 1973.
- VILLALTA VIZCARRA, ANA ELIZABETH. *Refugiados*. Informe presentado en el 78° Período ordinario de sesiones OEA/Ser.Q. 21 al 28 de marzo de 2011 CJI/doc.368/11. Río de Janeiro, Brasil 15 marzo 2011.