

BREVE COMENTARIO ACERCA DE UNA DECISIÓN PRESIDENCIAL DEL MERCOSUR SOBRE EL DERECHO DE ASILO

BRIEF COMMENT ABOUT A MERCOSUR PRESIDENTIAL DECISION ON ASYLUM

*Ernesto J. Rey Caro**

Resumen: el trabajo reflexiona sobre las inexactitudes de la decisión del Consejo Mercado Común del MERCOSUR de 12 de julio de 2013 “Decisión sobre el reconocimiento universal del Derecho de Asilo Político”.

Palabras-clave: Consejo Mercado Común - Decisión – Asilo político.

Abstract: The paper reflects on the inaccuracies of the decision of the MERCOSUR Common Market Council of 12 July 2013: "Decision on the universal recognition of the Right of Asylum."

Keywords: Common Market Council - Decision - Asylum.

En la reunión del Consejo Mercado Común del MERCOSUR celebrada en Montevideo el 12 de julio de 2013 se adoptaron varias Decisiones. Quizá la más trascendente fue el levantamiento de la suspensión aplicada el año anterior a Paraguay como Estado Miembro de la Organización, con motivo de la destitución del Presidente Fernando Lugo, por el Congreso de su país. De esta última cuestión nos hemos ocupado recientemente¹.

El mismo día se aprobó una “Decisión sobre el reconocimiento universal del Derecho de Asilo Político”. Tal instrumento, suscripto por los mandatarios de Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela, da lugar a múltiples reflexiones sobre su contenido y el acierto de algunas afirmaciones realizadas en el mismo.

En los fundamentos de la Decisión se recuerda la Declaración Universal sobre Derechos Humanos de la ONU, de 1948; la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, las Convenciones de Caracas sobre Asilo Territorial y Asilo Diplomático de 1954, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 1969.

Asimismo se declara la existencia de una “conciencia” de que el asilo “constituye un derecho humano fundamental” de conformidad al artículo 14 de la citada Convención de las Naciones Unidas de 1948.

La Declaración en consideración estaba vinculada con la situación del ciudadano estadounidense Edward Snowden, que en junio de este año solicitó asilo a Ecuador, y la

*Profesor Emérito de la Universidad Nacional de Córdoba-Argentina. Director del Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Miembro de Número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Ex Miembro de la lista de árbitros del MERCOSUR.

¹ “Crisis institucional en el MERCOSUR. El laudo n° 1/12 del Tribunal Permanente de Revisión”, *Revista de la Facultad Nueva Serie II*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, Vol. IV, N° 2, pp. 27-28.

actitud adoptada por los Gobiernos de Bolivia, Nicaragua y Venezuela, con los cuales los presidentes del MERCOSUR de solidarizan, de conformidad con el párrafo final de la Decisión.

En otros párrafos de la Decisión se destaca el compromiso “de todos los países latinoamericanos con el Derecho de Asilo”; se reafirma “el derecho inalienable de todo Estado de conceder asilo” y que tal derecho “no debe ser restringido ni limitado en su extensión bajo ninguna hipótesis”. Se subraya que “los Estados no tienen el derecho de impedir a sus ciudadanos de solicitar asilo, ni tampoco impedir la implementación de tal derecho fundamental por cualquier medio” y que resulta fundamental “asegurar que sea garantizado el derecho de los asilados de transitar con seguridad hasta el país que ha concedido el asilo”. Se concluye repudiando “las acciones que puedan menoscabar la potestad de los Estados de conceder e implementar en forma plena el Derecho de Asilo y ese sentido rechazar todo intento de presión, hostigamiento o criminalización de un Estado o de terceros sobre la decisión soberana de cualquier nación de conceder asilo”.

Más allá de que se entremezclen aspectos políticos y jurídicos de la institución del Asilo y de la existencia de muchas afirmaciones “dogmáticas” que no se compadecen con la realidad, surge que casi todas estas consideraciones estarían vinculadas con el llamado “asilo territorial” y no con el “asilo político” o “asilo diplomático”, al que se refiere el epígrafe de la Decisión. Esta confusión pone al descubierto una suma de inexactitudes en que han incurrido sus redactores.

Sin que pretendamos examinar *in extenso* un tema tan amplio y controvertido como el del “Derecho de Asilo”, sobre el cual existe una abundantísima y calificada bibliografía, estimamos pertinente efectuar algunas consideraciones al respecto.

Desde antaño se ha distinguido el llamado “asilo territorial” del “asilo político” o “asilo diplomático”, asimilación esta proveniente de las características de esta última institución. Igualmente se analizaba el asilo practicado en época de guerra y de conflictos armados, tema este que obligadamente se trató en la doctrina hasta mediados del siglo pasado cuando se abordaba la guerra internacional, como un capítulo fundamental del Derecho de Gentes. Estas instituciones o “clases de asilo”, han merecido un desigual desarrollo y reconocimiento en el orden internacional, sin perjuicio de la existencia de algunos elementos comunes y de que todas tienen como fundamento la protección de la persona humana, en diversidad de circunstancias. En ocasiones el asilo territorial ha sido precedido por la concesión de un asilo diplomático.

Hay coincidencia entre los autores en que la institución tiene antecedentes en la antigüedad y que existieron prácticas, esencialmente nacionales, que constituyeron antecedentes de las instituciones o prácticas actuales. Su historia es más que interesante y las modalidades y fundamente de la institución fueron evolucionando con el tiempo y por las modificaciones experimentadas en la estructura política de la comunidad internacional². El llamado “derecho de asilo” ha experimentado cambios en cuanto los

² “Si consideramos al asilo en su integridad histórica –sostiene Torres Gigena- vemos que el asilo internacional es la continuación, en el tiempo, del asilo nacional, que incorpora a la institución modalidades y fundamentos nuevos determinados por la evolución política de los pueblos, pero que conserva sus primitivas finalidades y razón de ser, es decir, satisfacer una necesidad biológica del hombre como lo es la de buscar amparo para precaver su vida y su libertad” (Cf. “Asilo Diplomático”, Buenos Aires (Ed. La Ley), 1960, p. 23.

lugares donde se otorga, a la naturaleza de los hechos o actos que lo autorizan y a los fundamentos que le sirven de sustento.

El asilo territorial ha merecido múltiples definiciones, aunque su contenido implica una manifestación de la soberanía territorial que impide a un Estado, de perseguir a una persona que se ha refugiado en el territorio de otro Estado y arrestarlo o detenerlo. Se configura cuando un Estado acuerda amparo en su territorio a un individuo perseguido por las autoridades, la justicia o por grupos armados que ponen en riesgo su vida o integridad física, aunque algunos autores estiman que en la actualidad los mecanismos de persecución del ser humano son mucho más sutiles y sofisticados que otrora³. La Convención sobre Asilo Territorial suscripta en Caracas, en 1954, en su primer dispositivo dispone que “Todo Estado tiene derecho, en ejercicio de su soberanía, a admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente, sin que por el ejercicio de este derecho ningún otro Estado pueda hacer reclamo alguno”. Ha sido legislado desde la perspectiva de los derechos y obligaciones de los Estados.

En consecuencia, “así como para el Estado la concesión del asilo es un derecho derivado de la soberanía territorial – dice Diez de Velasco-, para el particular asilado no aparece como un derecho, sino como una concesión graciosa del Estado asilante”⁴. No obstante que el jurista español reconoce que el asilo territorial no está configurado como un derecho personal del individuo, la tendencia es de encuadrarlo en la categoría de un verdadero derecho humano y ello se reconoce en varios instrumentos internacionales, entre ellos en el Artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948 y en la Declaración sobre el Asilo Territorial aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1967(Res. 2312(XXII)).

En cuanto al llamado “asilo diplomático” o “político”, en la doctrina e incluso en la jurisprudencia internacional, ha sido considerado como una institución propia de los países latinoamericanos, plasmada en una nutrida práctica y en el derecho convencional. Ha sido regulado en diversos acuerdos internacionales regionales, tales como el Tratado de Montevideo sobre Derecho Penal de 1899, la Convención de Asilo de La Habana de 1928, la Convención sobre Asilo Político de Montevideo de 1933 y en la Convención sobre el Asilo Diplomático, adoptada en Caracas, en 1954, entre otros instrumentos. La problemática envuelta en la aplicación de esta institución ha sido abordada por numerosos tratadistas, particularmente de este continente, y por la Corte Internacional de Justicia en el llamado “Caso Haya de la Torre”, problemática que por su vastedad no resulta pertinente considerarla en razón de la brevedad y objetivo limitado de estas reflexiones.

Lo que sí es necesario destacar es que el “asilo político” o “asilo diplomático”, en manera alguna puede ser considerado como una institución aceptada universalmente. Más aún, no todos los países del Continente Americano la reconocieron o la reconocen en la actualidad. Los Estados Unidos de Norte América y ninguno de los Estados surgidos en el Continente como producto del proceso de descolonización comenzado en el siglo pasado, suscribieron o adhirieron a la Convención de Caracas de 1954 sobre la

³ Vieira, Manuel Adolfo. “Derecho de Asilo Diplomático (Asilo Político)”, Montevideo, 1961, p. 214.

⁴ “Instituciones de Derecho Internacional Público”, Madrid, (Ed. Tecnos), 2007, pp. 623-624.

materia. De ella son Parte en la actualidad veinte países, todos de origen latinoamericano.

Estas consideraciones tienden a mostrar la inexactitud de la afirmación de la Declaración presidencial del MERCOSUR motivo de estas observaciones en cuanto sostiene *urbi et orbi*, “el reconocimiento universal del Derecho de Asilo Político”, amén de la confusión que pone al descubierto diferentes partes de aquella Decisión. Asimismo, se cita -v.g.- la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, que nada establece sobre la cuestión, y otros instrumentos que se refieren al asilo territorial y no al asilo político o diplomático. La referencia que efectúa el Pacto de San José de Costa Rica en el Artículo 22, inc. 7 al derecho de asilo, concierne al asilo territorial. En suma -como lo adelantáramos-, demasiadas incongruencias.

Reiteramos que no ha sido nuestro propósito examinar instituciones tan importantes del Derecho Internacional, sino señalar conceptos básicos, útiles para el objetivo de estas consideraciones.

Estimamos que estas declaraciones provenientes de los órganos máximos del MERCOSUR, emitidas bajo coyunturas políticas circunstanciales y que involucran a actos de Estados Partes o Asociados de esta organización de integración, más allá de su pertinencia y conveniencia en orden al afianzamiento del proceso iniciado en 1991, deben ser cuidadosamente elaboradas para no incurrir en falacias que afectan a la seriedad y credibilidad que deben primar en este tipo de organizaciones internacionales.