

1552a. sesión

Miércoles 29 de octubre de 1975, a las 10.55 horas

Presidente: Sr. Frank X. J. C. NJENGA (Kenya).

A/C.6/SR.1552

TEMA 111 DEL PROGRAMA

Cuestión del asilo diplomático: informe del Secretario General (continuación) (A/10139, parte I y Add.1 y parte II)

El PRESIDENTE, observando que no hay oradores inscritos para hablar sobre el tema que se examina, dice que espera que la Comisión completará el 4 de noviembre su debate sobre el asilo diplomático y anuncia que la lista de oradores se cerrará al finalizar la próxima sesión, que se celebrará el 30 de octubre por la tarde.

Se levanta la sesión a las 11 horas.

1553a. sesión

Jueves 30 de octubre de 1975, a las 15.20 horas

Presidente: Sr. Frank X. J. C. NJENGA (Kenya).

A/C.6/SR.1553

TEMA 111 DEL PROGRAMA

Cuestión del asilo diplomático: informe del Secretario General (continuación) (A/10139 parte I y Add.1 y parte II)

1. El Sr. BUBEN (República Socialista Soviética de Bielorrusia) recuerda que en el vigésimo noveno período de sesiones su delegación subrayó (1510a. sesión) la complejidad y las contradicciones internas que caracterizan la cuestión del asilo diplomático, tanto desde el punto de vista político como desde el punto de vista del derecho internacional, y expuso las razones por las que no estaba convencida de que fuese oportuno examinar la cuestión en aquella etapa. El informe del Secretario General (A/10139, parte II) ha venido a confirmar su opinión.

2. El principio de extraterritorialidad de los locales diplomáticos, en el que se basó la práctica del asilo diplomático hasta mediados del siglo XIX, fue rechazado como un atentado contra la soberanía del Estado receptor. Cuando el Consejo de la Sociedad de las Naciones examinó ese asunto, el representante de la URSS subrayó que ni el derecho internacional ni la práctica internacional permitían llegar a la conclusión de que el asilo diplomático era una institución reconocida universalmente. Tampoco es por casualidad que no hayan adoptado una decisión sobre esa cuestión ni la Asamblea General ni la Comisión de Derecho Internacional. A diferencia del asilo territorial, el asilo diplomático es un atentado contra la soberanía del Estado en cuyo territorio se practica y una injerencia en sus asuntos internos, y tanto el principio de la soberanía de los Estados como el de la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados están

consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y en numerosos documentos aprobados en el marco de la Organización.

3. Algunas delegaciones partidarias del asilo diplomático han invocado como argumento la inviolabilidad de los locales de las misiones diplomáticas. No obstante, en el artículo 3 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas¹, en el cual se precisan las funciones de dichas misiones, no se prevé en absoluto el uso de sus locales con fines de asilo. En el párrafo 3 del artículo 41 de esa misma Convención se subraya, en cambio, que los locales de la misión no deben ser utilizados de manera incompatible con las funciones de la misión. Algunas delegaciones han invocado también consideraciones de orden humanitario en defensa del asilo diplomático. Esas consideraciones son valederas en algunos casos particulares, pero el elemento decisivo, cuando se trata de determinar si se las ha de tener en cuenta, sigue siendo político, y el acuerdo sobre ese punto parece aún distante.

4. En las relaciones internacionales contemporáneas, la práctica del asilo diplomático se reconoce sólo sobre una base regional limitada. Al tratar de extenderla a escala universal, se corre el riesgo de obligar a los Estados a adoptar posiciones rígidas y de comprometer la distensión y el desarrollo de relaciones de amistad entre los Estados. La delegación de la RSS de Bielorrusia estima por ello que sería apropiado no incluir más ese tema en el programa de la Asamblea General después de terminado el debate sobre la cuestión en el actual período de sesiones.

¹ Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 500, No. 7310, pág. 162.

5. El Sr. ENKHSIAKHAN (Mongolia) dice que el informe del Secretario General sobre la cuestión del asilo diplomático confirma lo que ya se había comprobado en el debate celebrado sobre ese tema en el vigésimo período de sesiones, a saber, que se trata de una cuestión en extremo controversial y que la mayoría de los Estados que han comunicado sus opiniones de conformidad con la resolución 3321 (XXIX) de la Asamblea General estiman que sería prematuro codificar esa materia, por lo menos en la etapa actual. A juicio de la mayoría de los gobiernos, una convención internacional tendría el inconveniente de restringir la autonomía de los Estados para determinar en qué casos excepcionales puede prestarse asilo por razones humanitarias, y un gobierno expresó su preocupación por los problemas que el otorgamiento de asilo podría plantear en las relaciones con los países vecinos. Otros países subrayaron que no habían celebrado ningún acuerdo internacional sobre la materia y que la jurisprudencia internacional sobre ese punto era prácticamente inexistente. Incluso los países que se pronunciaron por la concesión excepcional del asilo diplomático por razones humanitarias estimaron que no era necesaria una codificación. El asilo diplomático es esencialmente una práctica regional que no está consagrada ni en el derecho convencional ni en el derecho internacional consuetudinario contemporáneo. Por otra parte, eso es lo que decidió en substancia en 1950 la Corte Internacional de Justicia, en ocasión del asunto del derecho de asilo entre Colombia y el Perú². El asilo constituye un atentado contra la soberanía de los Estados que se oponen a que se practique en su territorio y una injerencia en sus asuntos internos. Cabe hacer notar igualmente que el derecho de asilo no figura entre los derechos y deberes de las misiones diplomáticas estipulados en la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas y que tampoco ha sido previsto en la Convención de Viena sobre relaciones consulares.

6. En cambio, Mongolia no se opone a la concesión de asilo territorial a las personas perseguidas por su defensa de los intereses de los trabajadores o por su participación en una lucha de liberación nacional, lo cual, por otra parte, está previsto en el artículo 83 de su Constitución. El asilo no es un derecho, si bien su delegación reconoce que puede estar justificado que se conceda en los locales diplomáticos o consulares, en casos excepcionales y con fines humanitarios. En la etapa actual, la materia no ha llegado aún a un punto apropiado para una posible codificación.

7. El Sr. VILLAGRAN KRAMER (Guatemala) hace observar que la cuestión del asilo diplomático no es controversial desde el punto de vista humanitario, sino del político. El derecho tiende cada vez más a acentuar sus efectos en el terreno de la protección de la persona humana y, en el plano internacional, es cada día más visible la preocupación de los Estados por establecer mecanismos y salvaguardas tendientes a garantizar la vida y la dignidad humanas. Tal movimiento ha penetrado incluso en esferas tradicionalmente reservadas a la competencia de los Estados pero, como es sabido, la soberanía ya no se entiende en la actualidad en la forma absoluta en que tradicionalmente se consideró.

8. El asilo diplomático preocupa a algunos Estados, a causa de los aspectos políticos que reviste en la práctica y, sobre todo, porque creen que afectan el normal desenvolvimiento de sus relaciones con otros Estados o bien porque se está invadiendo una esfera que corresponde a la jurisdicción interna de cada Estado. Tales reservas son explicable, pero resultan difíciles de comprender, por lo menos desde una perspectiva legal, en el caso de Estados que, sin aceptar la práctica en sus territorios, otorgan, sin embargo, asilo en otros países al serles solicitado.

9. Muchas delegaciones creen sinceramente que el asilo es una práctica latinoamericana, pero ha sucedido que la protección temporal en locales diplomáticos ha sido concedida por Estados distintos de los latinoamericanos y, además, ha sido respetada por el Estado territorial. A ese respecto, el orador considera oportuno precisar que el objetivo perseguido por la delegación de Australia, apoyada por otras delegaciones y por la de Guatemala, no es generalizar la práctica latinoamericana al resto del mundo, sino establecer dentro de qué límites y circunstancias precisos puede ser admisible el otorgamiento del asilo y dentro de qué límites y circunstancias el Estado territorial debe respetarlo, después de precisar las reglas que cabe seguir para ponerle fin sin afectar las relaciones normales entre los Estados. En ese sentido, la iniciativa de Australia es realista, puesto que parte de la idea de que el asilo diplomático existe efectivamente y que muchos Estados pueden verse obligados a otorgarlo por razones humanitarias, como es el caso reciente de Chile y como sucedió en España y Hungría.

10. La falta de un texto convencional general hace más difícil resolver las situaciones que se presentan cuando los Estados obligados, por razones humanitarias, se ven ante la situación de otorgar asilo, aunque sea temporal, a una persona cuya vida está en peligro. Hasta el presente, fuera de la América Latina, los precedentes reemplazan a las normas jurídicas generales. El orador se pregunta en consecuencia si no convendría anticiparse a las situaciones de emergencia y buscar soluciones aceptables a la mayoría de los países.

11. En cuanto al argumento de que el asilo diplomático implicaría una indebida injerencia en los asuntos que son de la exclusiva competencia de otro Estado, o bien que se estaría sustrayendo de la competencia de un Estado a una persona sometida a proceso, cabe correlacionar el argumento al caso similar del asilo territorial en que el Estado que confiere el asilo disfruta de la potestad de calificar el delito o la naturaleza de la persecución. Sin embargo, ese argumento no se hace valer tratándose del asilo territorial, lo que parece extraño al orador. En el último caso existe una protección claramente establecida por el derecho internacional y, en el caso del asilo diplomático, una protección basada más en consideraciones humanitarias.

12. Las consideraciones humanitarias también juegan un papel importante en el caso de la extradición, en que está también presente el factor de la sustracción de la justicia de un Estado de una persona que legalmente debería ser juzgada por otro Estado. El derecho internacional aplicable permite incluso que en casos claramente establecidos pueda rehusarse la entrega del delincuente, calificado como delincuente político. Además, tratándose de delincuentes

² *Affaire colombo-péruvienne relative au droit d'asile, Arrêt du 20 novembre 1950: C.I.J. Recueil 1950, pág. 266.*

comunes, la norma según la cual no se les aplica la pena de muerte es aún más interesante: ¿qué mayor injerencia en la soberanía de un Estado que esa, que no le permite aplicar la pena prevista por su propia legislación? Pero tales limitaciones han sido aceptadas y respetadas por motivos humanitarios. Así pues, el enfoque de que la concesión del asilo diplomático constituye una indebida injerencia en los asuntos internos de un Estado no resiste un análisis estrictamente jurídico.

13. El orador también desea señalar a la atención otro punto, a saber, que a pesar de no existir una convención general, ningún Estado territorial viola el asilo concedido a un individuo en su territorio por una misión diplomática extranjera. Por lo tanto, se pregunta en qué se han basado los países no latinoamericanos para conceder asilo en la América Latina y en otras regiones. A juicio de la delegación de Guatemala, han hecho uso de una facultad discrecional a la que pueden recurrir en casos de extraordinaria gravedad y por razones humanitarias. Se habla en tales casos de un "refugio temporal", de una "hospitalidad extendida" mientras dure la emergencia que, a criterio de la misión diplomática, justifica la concesión del asilo. Una vez pasado el peligro, el refugiado puede salir de la misión. El problema se presenta cuando se hace necesario asegurar la salida del refugiado fuera del país, y es en esa situación en que existe el mayor margen de controversia, ya que la concesión del asilo, *per se*, es respetada, y las autoridades de un Estado no tienen el derecho de entrar por la fuerza a una misión diplomática para extraer al refugiado. A ese respecto, el orador cree que se han dado algunas modalidades dignas de examen, en particular la extensión de un salvoconducto o de un pasaporte a un refugiado para que pueda salir del país sin que sea necesario que lo haga bajo la bandera del país del asilo. El Estado territorial, por su parte, tiene el derecho de solicitar, posteriormente a la salida del refugiado, su extradición.

14. El asilo desempeña, pues, un papel importante, pero no en épocas o tiempos normales. El representante de Guatemala menciona a ese respecto la situación de los ciudadanos de Rhodesia que están expuestos a la aplicación de leyes especiales de carácter represivo y que no gozan del derecho a un debido proceso legal, y mucho menos del derecho de defensa en juicio. Año tras año, las Naciones Unidas han condenado las violaciones a los derechos humanos en esa región del mundo, y el orador se pregunta cuál sería la reacción de la comunidad internacional si, por ejemplo, una misión diplomática concediera en Sudáfrica asilo a una persona que buscara refugio por una supuesta violación de leyes especiales que no constituye delito conforme a las normas usuales del derecho penal. El asilo sería respetado, sin duda alguna, pero la carencia de reglas aplicables para resolver el problema de poner fin al asilo llevaría a negociaciones en que se traerían a cuenta los precedentes latinoamericanos o las sugerencias del Instituto de Derecho Internacional o de la Asociación de Derecho Internacional. Al respecto, el Secretario General ha mencionado en su informe los trabajos de esos órganos, que lograron fijar reglas claras y precisas, tomando en cuenta no sólo las limitaciones existentes, impuestas por el derecho internacional, sino también la necesidad de establecer correctivos para evitar abusos y extralimitaciones. No existe ninguna razón valedera para poner fin al estudio de ese punto, y la delegación de Guatemala cree que debe

proseguirse la labor sobre la cuestión y afirma que apoyará todo esfuerzo encaminado a permitir que el tema sea objeto de estudio, en particular la idea de que sea examinado por un grupo de expertos.

15. Guatemala, como país que concede y respeta el asilo diplomático dentro del marco de los convenios interamericanos y la práctica regional, no busca extender el ámbito de aplicación, sino precisar, con la mayor claridad posible, las reglas que otros Estados observarán en casos de urgencia y, sobre todo, precisar los parámetros legales que podrían seguirse para poner fin al asilo concedido, sin que afecte las normales relaciones entre los Estados.

16. El Sr. LEE (Malasia) dice que la práctica del asilo diplomático parece bien establecida en los países de la América Latina, pero que está en decadencia en Europa y en otros países desde el siglo XIX. Por otra parte, si bien la mayoría de los países de la América Latina han firmado la última convención adoptada en la materia, la de Caracas de 1954, cuatro de ellos han formulado ciertas reservas. Aunque esté sometido a ciertas normas, la falta de uniformidad de las normas aplicables al asilo diplomático plantea problemas y dio lugar al asunto entre Colombia y el Perú del que se ocupó la Corte Internacional de Justicia.

17. La delegación de Malasia aprecia el espíritu generoso con que el Gobierno de Australia tomó la iniciativa de pedir que se efectuaran estudios preliminares sobre los aspectos humanitarios y de otra índole de la cuestión del asilo diplomático, y ha escuchado con interés los convincentes argumentos expuestos por el representante de ese país (1551a. sesión). Sin embargo, de los 25 Estados Miembros que han expresado su opinión sobre la cuestión de conformidad con la resolución 3321 (XXIX) de la Asamblea General, más de la mitad han expuesto dudas en cuanto a la utilidad de seguir examinando esa cuestión.

18. En vista de la situación política que impera en el Asia meridional, la delegación de Malasia estima que no es oportuno continuar examinando ese tema y que es preciso actuar con gran prudencia en esa esfera.

19. El Sr. ALIHONOU (Congo) reconoce la excelente calidad del informe del Secretario General sobre la cuestión del asilo diplomático y desea dar las gracias a las delegaciones que, en aplicación de la resolución 3321 (XXIX) de la Asamblea General, han comunicado sus opiniones sobre esa delicada cuestión, así como a la delegación de Australia por el esfuerzo que ha realizado para obtener la inclusión del tema en el programa.

20. Los partidarios de una extensión general del asilo diplomático aducen que se trata de una institución de carácter esencialmente humanitario que debería, por lo tanto, recibir la adhesión de todas las naciones amantes de la libertad, y que el asilo debería concederse sólo a los refugiados políticos y únicamente en casos de urgencia. Respondiendo por adelantado a las críticas que podrían hacerse en cuanto a las limitaciones que esa institución significa para la soberanía de los Estados, señalan que la solución consistiría en concertar una convención, tratando así de dar forma jurídica a esas limitaciones a la soberanía.

21. Aunque apoya todos los esfuerzos realizados con miras a la codificación progresiva del derecho internacional, la

delegación del Congo lamenta no poder apoyar a los partidarios de la codificación de esa cuestión. En efecto, aunque pueda admitirse desde un comienzo el valor de las consideraciones humanitarias que están en juego, se impone la prudencia: también bajo la apariencia de operaciones humanitarias se han cometido algunos crímenes de lesa humanidad. Además, la definición de los delitos políticos y de los delitos de derecho común varía de un país a otro. En cuanto a la urgencia, su determinación tiene un carácter tan subjetivo que un acuerdo sobre ese punto es difícilmente factible. La práctica feliz del asilo diplomático en ciertas regiones no podría considerarse como la base para su generalización a toda la comunidad internacional. Al contrario del asilo territorial, que reafirma el principio de la soberanía de los Estados, el asilo diplomático constituye un grave atentado a la soberanía de los Estados y una injerencia en sus asuntos internos. El Congo teme que, si se extendiera a su región, la práctica del asilo diplomático se convertiría en una nueva fuente de conflictos y una prima de consolación otorgada al imperialismo. Aunque reafirma su adhesión a las ideas humanitarias en que se basa la práctica del asilo diplomático y su convicción de que, en un momento en que miles de personas son perseguidas a causa de sus actividades progresistas o de su participación en la lucha por la liberación nacional, resulta más que urgente reforzar el control del respeto de los derechos humanos, el Congo cree que la cuestión del asilo diplomático no podría ser objeto de una convención de carácter universal.

22. El Sr. BOOH BOOH (República Unida del Camerún) comprende las consideraciones humanitarias invocadas por la delegación de Australia, pero cree que ha llegado el momento de tomar una decisión en cuanto a la conveniencia de proseguir o no el examen de la cuestión del asilo diplomático. Si el concepto de asilo territorial goza de cierto apoyo entre los Estados y puede considerarse como la expresión del derecho internacional público contemporáneo, no sucede lo mismo con la cuestión del asilo diplomático, que suscita controversias políticas fundamentadas y no podría erigirse en una institución aceptada por la comunidad internacional. En el párrafo 1 del informe del Secretario General se indica que la "terminología en toda esta materia carece de uniformidad", lo que es una primera prueba de las incertidumbres y divergencias existentes sobre ese particular. El Secretario General señala igualmente en el párrafo 23 de su informe que esa institución ha servido para sustraer a personas "a la amenaza de procedimientos judiciales regulares" y que la actitud de los Estados carece de coherencia en la medida en que su posición oficial no coincide necesariamente con su actitud de hecho. Así pues, no puede considerarse que el asilo diplomático forme parte del derecho internacional consuetudinario, y es sólo en la América Latina que esa situación parece ser objeto de un consenso. Además, la Corte Internacional de Justicia, en el asunto del derecho del asilo, ha indicado que no es posible extraer "una costumbre constante y uniforme aceptado como derecho en lo tocante a la pretendida norma de la calificación unilateral y definitiva del delito"³. Además, los Estados responden en forma diferente a la cuestión de determinar si el asilo diplomático es un derecho del Estado frente a otros Estados

o bien un derecho del individuo mismo como sujeto de derecho internacional.

23. En la medida en que la decisión de conceder asilo diplomático a una persona que se encuentra en el territorio de un Estado en el que ha cometido un delito implica una innegable derogación de la soberanía de ese Estado y una intervención en una esfera que pertenece a la competencia exclusiva del Estado territorial, se trata de una institución bien extraña que puede funcionar sólo en el seno de una comunidad regional donde exista una tradición común suficientemente sólida. Los propios países de la América Latina dudan con razón que un órgano mundial pueda abordar ese problema con el mismo espíritu que los Estados de su región. La delegación de la República Unida del Camerún duda que sea oportuno codificar esa cuestión en el momento actual y que una medida en ese sentido promueva la causa de la paz y las relaciones de amistad entre los Estados. Fuera de la América Latina, el asilo diplomático se basa esencialmente en consideraciones de cortesía, conveniencia y oportunidad política y no en consideraciones jurídicas. Esa idea esencialmente política difícilmente se presta a una sistematización jurídica precipitada. Las consideraciones humanitarias y las circunstancias de urgencia invocadas para justificar el asilo diplomático pueden dar lugar a interpretaciones tendenciosas, al igual que la distinción entre delitos políticos y delitos de derecho común. De este modo, los "terroristas" quedarían excluidos del beneficio del asilo diplomático por ciertos Estados mientras que serían tratados con dignidad por otros. Los países africanos, por ejemplo, consideran su ayuda a los combatientes por la libertad en África como un deber sagrado que no debería ser obstaculizado por normas jurídicas a las que no hubieran expresamente consentido. Muchos Estados tendrían dificultad en aceptar que su autoridad en el plano interno fuera puesta a raya en nombre de principios no definidos por una convención o con el pretexto de circunstancias calificadas de excepcionales que podrían ser creadas artificialmente por una Potencia extranjera a fin de justificar una intervención exterior en los asuntos del Estado territorial. Además, sería delicado hacer asumir a una misión diplomática tareas incompatibles con sus derechos y obligaciones y de naturaleza tal que deterioraran las relaciones de amistad entre el Estado acreditante y el Estado receptor. Por esas razones, la delegación de la República Unida del Camerún cree que la Sexta Comisión debe fijar un plazo para el estudio de la cuestión del asilo diplomático. Un debate apasionado sobre la cuestión del asilo diplomático podría contribuir a radicalizar las posiciones de los Estados y a desacreditar a una institución que puede prestar todavía servicios útiles a la Humanidad. En cambio, le parece razonable que esa cuestión sea objeto de investigaciones profundas en el plano bilateral o regional.

24. En vista de que lo que trata de salvaguardar el asilo diplomático son los derechos humanos, la comunidad internacional debería más bien esforzarse por actualizar los Convenios de Ginebra sobre el derecho humanitario y resolver los problemas del hambre, la enfermedad, la ignorancia y las catástrofes generales en el mundo.

³ *Ibid.*, pág. 277.