

LA DECLARACIÓN SOBRE EL ASILO TERRITORIAL DE 1967

Por Guy S. Goodwin-Gill

*Investigador Principal y Profesor de Derecho Internacional de los Refugiados,
All Souls College, Oxford*

El artículo 14, párrafo 1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 proclama que “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”. Su equívoca redacción definitiva —no se hace referencia al derecho a *obtener* asilo— fue un compromiso entre los Estados que concebían esta forma de protección como un aspecto más de su soberanía territorial, y los que instaban a que se reconociera un derecho individual al asilo, así como la participación o responsabilidad de las Naciones Unidas.

Tras la aprobación de la Declaración Universal, la cuestión del asilo siguió estando muy de actualidad, en un primer momento con motivo de la redacción de los pactos de derechos humanos en la década de 1950.

El tema “Derecho de asilo” figuraba ya en la lista provisional de asuntos susceptibles de codificación elaborada por la Comisión de Derecho Internacional en 1949. En su primer período de sesiones, celebrado ese año, se discutió una propuesta de incluir tal derecho en el proyecto de Declaración de Derechos y Deberes de los Estados, aunque se rechazó por ser demasiado complejo para ser resuelto en una única disposición (A/925, párr. 23; A/CN.4/SR.16, párrs. 67 a 110; A/CN.4/SR.20, párrs. 95 a 111; y A/1316, párr. 12). La cuestión —en relación con el asilo diplomático— también se planteó ante la Corte Internacional de Justicia en el mismo período; véase *Derecho de asilo (Colombia c. Perú)*, fallo, *I.C.J. Reports 1950*, pág. 266, y *Haya de la Torre (Colombia c. Perú)*, fallo, *I.C.J. Reports 1951*, pág. 71.

En 1956, la Comisión de Derechos Humanos decidió incluir la cuestión del derecho de asilo en el programa de su siguiente período de sesiones (E/2744, párrs. 108 a 112; E/CN.4/738 y E/CN.4/SR.564), y en 1957 Francia propuso que se elaborara una declaración sobre el tema (E/CN.4/L.454 y Rev.1). Dicho país sugirió que la responsabilidad de conceder asilo debería corresponder “a la comunidad internacional representada por las Naciones Unidas”, y que ese derecho debía extenderse a “cualquier persona cuya vida, integridad física o libertad esté en peligro, en violación de los principios de la Declaración Universal”.

Sexta Comisión y Comisión de Derecho Internacional

De forma paralela, la cuestión del asilo también fue discutida ampliamente en la Sexta Comisión de la Asamblea General en 1959, al examinar la labor de la Comisión de Derecho Internacional (A/4253 y A/C.6/SR.602 a 612). El Salvador propuso que la cuestión se incluyera en el programa de la Comisión de Derecho Internacional, pero el representante de México, observando que el asilo constituía una excepción al principio de soberanía del Estado sobre su propio territorio, observó que “la institución del asilo solo puede prosperar en el seno de una comunidad regional donde exista una común tradición de suficiente solidez. Parece difícil que en el seno de la sociedad mundial, Estados con intereses, convicciones jurídicas y regímenes políticos a menudo opuestos, acepten de buen grado la intervención de otros países en sus asuntos internos” (A/C.6/SR.608, párr. 17).

El debate general en esa época se refería tanto al asilo diplomático como al territorial, así como a la importancia de que la Comisión de Derecho Internacional esperara a los resultados de la labor en curso de la Comisión de Derechos Humanos. Sir Gerald Fitzmaurice, a la sazón Presidente de la Comisión de Derecho Internacional, observó que aunque, como era natural, la Comisión concedía gran importancia a cualquier resolución de la Asamblea General, había otros compromisos y temas que tendrían probablemente más prioridad, de modo que era poco probable que la cuestión se abordara antes de que la Comisión de Derechos Humanos completara sus propios trabajos (A/C.6/SR.610, párrs. 37 a 39).

La propuesta de El Salvador fue aprobada por la Sexta Comisión (63 votos a favor, 1 en contra y 12 abstenciones) y presentada a la Asamblea General. En la resolución 1400 (XIV), de 21 de noviembre de 1959 (56 votos a favor, ninguno en contra y 11 abstenciones), la Asamblea General solicitó a la Comisión de Derecho Internacional que se sirviera proceder “tan pronto como lo considere oportuno, a la codificación de los principios y normas de derecho internacional relacionados con el derecho de asilo”.

Dos años después, la Asamblea General instó nuevamente a la Comisión de Derecho Internacional a que realizara labores de codificación en relación con ese derecho; el tema fue debidamente incluido en el programa de trabajo futuro de la Comisión en 1962, aunque no se estableció ninguna fecha de comienzo de los trabajos (A/CN.4/128; A/5209, párrs. 60 y 63). Como se observa más adelante, la Comisión de Derecho Internacional nunca llegó a abordar el tema.

Comisión de Derechos Humanos

Mientras tanto, la Comisión de Derechos Humanos examinó la cuestión de una declaración en 1958. El año precedente, había distribuido un borrador elaborado por Francia y solicitado observaciones, recibiendo respuestas de 23 gobiernos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. A continuación se distribuyó un borrador revisado, en relación con el cual se formularon nuevas observaciones (E/3335, párrs. 63 a 67). La Comisión discutió la cuestión en su período de sesiones de marzo de 1960, teniendo ante sí el borrador revisado elaborado por Francia (E/3335, párrs. 70 y ss.), junto con una propuesta de nuevo artículo sobre el derecho de retorno presentada por el Iraq (E/CN.4.L.518).

En su decimosexto período de sesiones, celebrado en febrero y marzo de 1960, la Comisión tomó nota de la resolución 1400 (XIV) de la Asamblea General en la que se solicitaba a la Comisión de Derecho Internacional que procediera a la codificación del derecho de asilo. No obstante, los miembros de la Comisión estuvieron de acuerdo en general en que esta debía continuar con su propia labor, que se refería a los aspectos humanitarios del asilo, a diferencia del planteamiento esencialmente jurídico de la Comisión de Derecho Internacional (E/3335, párr. 73).

Se planteó la cuestión de si la Declaración debía referirse únicamente al asilo territorial o abordar también el asilo diplomático, así como su alcance en relación con personas individualmente consideradas y grandes grupos que huían de persecuciones (E/3335, párr. 74). Aunque la Declaración no debía intentar imponer obligaciones a los Estados, debía representar un paso adelante en relación con el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Los miembros se mostraron de acuerdo en la solidez del principio de que todos los Estados debían respetar la concesión de asilo por otro Estado. No obstante, se pidió que las Naciones Unidas asumieran una función específica, dado el tenor del Artículo 2, párrafo 7, de la Carta de las Naciones Unidas (E/3335, párrs. 94 y 99 a 104). También se hicieron objeciones a la redacción del proyecto de artículo 4, en la medida en que impondría a otros países la *obligación* de prestar asistencia a Estados que tenían dificultades para conceder el asilo; a este respecto, se propuso y aceptó una formulación menos “normativa” (E/3335, párrs. 105, 107, 108 y 147).

Se entendió que el principio de *no devolución* era la esencia de la Declaración, aunque se expresaron algunas reservas sobre el texto: “ninguna de las personas facultadas conforme al artículo 14 [...] para buscar y obtener asilo será objeto de medidas, tales como la expulsión, la devolución o la negativa de admisión en la frontera que puedan obligarla a retornar o permanecer en un territorio donde su vida, integridad física o libertad podrían correr peligro por motivos de raza, religión, nacionalidad o pertenencia a un determinado grupo social u opinión política” (proyecto de artículo 3 del proyecto de Declaración presentada por el representante de Francia (E/CN.4/L.517)). Asimismo, aunque las excepciones admisibles al principio se basaban en el artículo 33, párrafo 2, de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, algunos miembros destacaron su ambigüedad y falta de precisión, mientras que otros se mostraron preocupados por una posible afluencia en masa y la necesidad de reconocer otras “razones imperiosas” como base de posibles excepciones (E/3335, párrs. 110, 113 y 114).

Sin embargo, el reconocimiento de excepciones amplias sería contrario al propósito de la Declaración. En el fondo, seguía sin existir una obligación de conceder asilo y la restricción de soberanía que suponía la *no devolución* era muy limitada e impedía únicamente el envío de una persona a un país en el que su vida o libertad pudiera correr peligro. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que fue invitado a intervenir por el Presidente, destacó la importancia de que el principio fuera afirmado inequívocamente (E/3335, párrs. 115 y 116).

Un texto revisado sobre las excepciones incluía una mención a “razones fundamentales relacionadas con la seguridad nacional o la protección de su población” (E/3335, párrs. 119 y 123). Una vez más, algunos miembros expresaron preocupación por tratarse de términos vagos y abiertos a una “interpretación elástica”. Tras una votación un tanto confusa, el proyecto de artículo 3 volvió a quedar abierto a cambios, de modo que la noción de “salvaguardia de la población” pasó a mencionarse junto con la seguridad nacional como justificación de las excepciones. La Comisión también mantuvo una referencia a la posibilidad de conceder asilo provisional siempre que se invocaran las excepciones (E/3335, párrs. 126 a 133). El proyecto de artículo 4 (que dispone que quienes hayan recibido asilo no deben dedicarse a actividades contrarias a los propósitos y principios de las Naciones Unidas) y el proyecto de artículo 5 (sobre el derecho de toda persona a regresar a su país) se adoptaron sin apenas discusión, y el proyecto de Declaración fue sometido al Consejo Económico y Social y al Secretario General para que lo transmitiera a los Estados a efectos de que realizaran comentarios adicionales (E/3335, párrs. 145 a 147).

Por su parte, el Consejo remitió el proyecto de la Comisión a la Asamblea General (resolución 772 (XXX) del Consejo Económico y Social, de 25 de julio de

1960), pero la discusión en la Comisión de Asuntos Sociales, Humanitarios y Culturales (Tercera Comisión) de la Asamblea General se aplazó hasta el siguiente período de sesiones por falta de tiempo (resolución 1571 (XV) de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1960). Más adelante la discusión volvió a posponerse hasta el decimoséptimo período de sesiones (resolución 1682 (XVI) de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1961; y A/C.3/SR.1125, párrs. 31 a 51).

Tercera Comisión

La Tercera Comisión examinó el proyecto de Declaración en detalle en 1962 (A/C.3/SR.1192 a 1202 y A/C.3/SR.1209). El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Felix Schnyder, participó en la primera sesión y destacó que la Declaración solo tendría valor “en la medida en que, para orientar a los Estados, exprese principios positivos que recojan normas de conducta para proteger y facilitar el ejercicio del derecho a buscar asilo” (A/C.3/SR.1192, párrs. 2 y 3). Asimismo, se mostró partidario de una formulación que no estableciera condiciones, sobre todo teniendo en cuenta que la Declaración no sería jurídicamente vinculante. El principio de no devolución debía afirmarse claramente y sin ambigüedades, pues lo contrario debilitaría el proyecto y cada excepción parecería más importante que el propio principio. Al igual que en la Comisión de Derechos Humanos, en la Tercera Comisión las excepciones fueron criticadas por su imprecisión (A/C.3/SR.1194, párrs. 19, 29, 30 y 35).

En el debate introductorio, el delegado de Francia destacó el énfasis humanitario del proyecto, que se refería al “derecho general” de asilo, no conllevaba compromisos jurídicos y podía, por tanto, aplicarse universalmente. Varios Estados declararon en repetidas ocasiones que el derecho y la práctica en vigor distinguían entre el derecho de la persona a buscar asilo y disfrutar de él, y la prerrogativa o competencia soberana del Estado de concederlo (A/C.3/SR.1192, párr. 15, y A/C.3/SR.1194, párrs. 7 y 23). Otros consideraron que era necesario definir con precisión las categorías de los posibles beneficiarios del derecho de asilo, e incluir específicamente una referencia a las personas que luchaban contra el colonialismo; también hubo quien se mostró partidario de evitar “los escollos de la enumeración” (A/C.3/SR.1192, párr. 16; A/C.3/SR.1194, párr. 24; y A/C.3/SR.1196, párr. 18). La distinción entre asilo diplomático y territorial se planteó en repetidas ocasiones, al igual que la existente entre el *asilado* por motivos “puramente políticos”, como se entendía en la práctica de los Estados de América Latina, y el refugiado (A/C.3/SR.1193, párrs. 4, 7, 9 y 19). Muchos Estados consideraron que la Declaración debía redactarse de modo que hiciera referencia exclusivamente al asilo territorial (A/C.3/SR.1193, párrs. 10 (Brasil) y 19 (Argentina); A/C.3/SR.1194, párr. 8 (Reino Unido); y A/C.3/SR.1195, párrs. 4 y 7 (Chile), y párrs. 15 a 17 (Perú)).

A renglón seguido, la Tercera Comisión pasó a examinar el preámbulo y el artículo 1 del proyecto de Declaración. Se expresó amplio apoyo al principio, cuya inclusión fue propuesta por Polonia, de que el Estado que concedía asilo era el único competente para definir los motivos (A/C.3/SR.1195, párr. 18; y A/C.3/SR.1196, párr. 1). También se aceptó de manera general que la concesión de asilo debía ser respetada por los demás Estados, y debía considerarse como “un acto pacífico y humanitario” (A/C.3/SR.1197, párr. 15). El preámbulo se aprobó en la 1198ª sesión (A/C.3/SR.1198, párrs. 47 a 57), tras la cual la Comisión pasó a examinar el artículo 1. Una vez más, los delegados destacaron que el “derecho” en cuestión no era más que el de la persona a “buscar” asilo (A/C.3/SR.1200, párr. 15), y que el Estado seguía

siendo competente para “evaluar” los motivos sin estar obligado a explicar sus razones (párr. 31). El artículo 1 fue aprobado en su versión enmendada en la 1201^a sesión (A/C.3/SR.1201, párrs. 19 a 42). Se decidió que el texto restante del proyecto de Declaración se examinara en el siguiente período de sesiones, y la Asamblea General se comprometió a dedicar “el número de sesiones necesario” para concluir la cuestión (resolución 1839 (XVII) de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1962). De hecho, no se produjeron nuevos debates sustantivos hasta 1966.

Sexta Comisión, de nuevo

En 1965, la Asamblea General decidió asignar el proyecto de Declaración a la Sexta Comisión, que tenía un programa mucho más liviano. La Comisión estableció un grupo de trabajo para examinar varias cuestiones procesales, que, a su vez, recomendó a la Comisión que procediera a redactar los proyectos de artículo 2 a 5 y a revisar, en su caso, el preámbulo y el artículo 1 (Documentos Oficiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas, vigésimo primer período de sesiones, 1966, anexos, 4 y 5; y resolución 2100 (XX) de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1965).

La Sexta Comisión examinó el mandato que le había encomendado la Asamblea General (A/C.6/SR.919 a 923, 925, 926 y 953). Las deliberaciones iniciales se centraron en muchas de las cuestiones abordadas previamente por la Tercera Comisión y la Comisión de Derechos Humanos. Entre las cuestiones que seguían suscitando preocupación se encontraban el alcance de proyecto de Declaración y la cuestión de si debía abarcar también el asilo diplomático; el representante de Chile propuso que no, y apoyó la propuesta del Uruguay de que las palabras “derecho de asilo” del título se sustituyeran por las palabras “asilo territorial” (A/C.6/SR.920, párr. 2, y A/C.6/SR.921, párr. 43 d)).

Nuevamente, muchos Estados insistieron en subrayar la “competencia soberana” o facultad discrecional del Estado para conceder asilo (A/C.6/SR.921, párr. 35; A/C.6/SR.922, párr. 33; y A/C.6/SR.923, párrs. 6 y 32). Otros, sin embargo, destacaron la importancia de establecer los “principios políticos y humanitarios” que podrían servir de orientación para la práctica de los Estados (A/C.6/SR.922, párr. 26).

La Sexta Comisión también dedicó una parte considerable de su tiempo a la cuestión de si la referencia a quienes estaban facultados para invocar el artículo 14, párrafo 1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos debía fortalecerse con la inclusión de los que luchaban contra el colonialismo (A/C.6/SR.923, párr. 15). Algunos Estados objetaron que el colonialismo era un fenómeno más o menos agotado, y que no convenía mencionar específicamente a un grupo concreto de posibles solicitantes de asilo que, si fueran perseguidos por su participación en la lucha contra el colonialismo, cumplirían los requisitos para obtenerlo de todos modos (A/C.6/SR.923, párr. 36).

En la 922^a sesión, México propuso que la Comisión creara un grupo de trabajo con una representación equilibrada de los grupos geográficos y las diversas escuelas de pensamiento, y que el grupo preparara un proyecto preliminar utilizando el material y los trabajos realizados hasta el momento (A/C.6/SR.922, párr. 7). La Comisión aprobó esta propuesta y el Presidente, por su parte, nombró a los miembros tras celebrar consultas (A/C.6/SR.923, párrs. 67 y 68; A/C.6/SR.925, párrs. 14 a 17; y A/C.6/SR.926, párrs. 1 y 2).

Grupo de Trabajo de la Sexta Comisión

El Grupo de Trabajo mantuvo 14 reuniones en el período comprendido entre el 14 de noviembre y el 6 de diciembre de 1966. El Grupo decidió cambiar el título del proyecto para indicar que se limitaba al asilo territorial (A/6570, anexo). También acordó que el modo subjuntivo (“se inspiren”) era el apropiado en el párrafo preambular por su carácter de recomendación (“recomienda que [...] los Estados se inspiren [...] en los principios siguientes”), pero que los tiempos verbales en futuro debían utilizarse “en los artículos pertinentes de la parte dispositiva, los cuales, aunque no tenían carácter obligatorio, quedarían reforzados en su finalidad humanitaria y tendrían más valor persuasivo [...]” (A/6570, anexo, párr. 13).

El Grupo de Trabajo fue incapaz de resolver la cuestión de la “lucha contra el colonialismo”, y la remitió a la Sexta Comisión para que la siguiera examinando (A/6570, anexo, párrs. 21 a 24). El segundo párrafo del proyecto de artículo 2, que tenía por objeto alentar a que se prestara apoyo internacional a cualquier Estado que tuviera dificultades para dar o seguir dando asilo, también dio lugar a problemas. Algunos temían que con ello se pudiera dar paso a infracciones de la soberanía e interferencias en los asuntos internos (A/6570, anexo, párrs. 42 a 47). No obstante, el Grupo de Trabajo decidió mantener la referencia de forma enmendada.

Se consideró que el artículo 3 sobre la *no devolución* era el más importante, y el Grupo de Trabajo se centró en el modo más apropiado de formular el principio, los motivos que justificaban excepciones y las posibles alternativas (A/6570, anexo, párr. 54). El Grupo acordó que el principio debía referirse no solo al Estado de donde había huido la persona, sino a cualquier otro Estado donde pudiera correr el peligro de ser perseguido (A/6570, anexo, párr. 55). En cuanto a las excepciones, se acordó que la seguridad nacional debía mencionarse, aunque existían discrepancias sobre si debía incluirse la “salvaguardia de la población”, excluirse totalmente o llevar aparejada alguna salvedad. Varios representantes consideraron que el término era demasiado amplio, y propusieron que en su lugar se incluyera una referencia concreta a una “afluencia en masa”. El Grupo de Trabajo decidió no incluir otras posibles causas de excepción, como el “orden público”, que se consideró un concepto “peligrosamente amplio e impreciso”, además de tener distintos significados en los países de *common law* y en los países con ordenamientos jurídicos basados en el derecho romano (A/6570, anexo, párr. 57). Finalmente, el Grupo acordó un texto de compromiso que permitiría una excepción al principio “para salvaguardar a la población, como en el caso de una afluencia en masa de personas”. En palabras del Grupo de Trabajo, “se estimó que esta frase, al propio tiempo que no restringía indebidamente la excepción mencionada, indicaba que únicamente había de invocarse en circunstancias de suma gravedad” (A/6570, anexo, párr. 56).

A continuación, el Grupo de Trabajo examinó el artículo 4, que en una versión inicial disponía que quienes disfrutaran de asilo no debían dedicarse a actividades contrarias a los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Se observó que era extraño pasar de disposiciones dirigidas a Estados a una que se dirigía a personas, y el texto se reformuló en términos de la responsabilidad del Estado (A/6570, párrs. 63 a 72). Se decidió no incluir un artículo separado sobre el derecho de retorno, que ya se mencionaba en el preámbulo.

El texto completo acordado por el Grupo de Trabajo se presentó con su informe a la Sexta Comisión en su 953ª sesión, celebrada el 9 de diciembre de 1966. El Presidente del Grupo destacó que este había encarado su labor no con la intención de preparar normas jurídicas, sino de establecer “principios humanitarios” (A/6570, párr. 40); a tal fin, la Declaración “debía tener carácter amplio y general y ser expresada en términos simples”. Se consideró que tal vez los Estados desearan disponer de algún tiempo para reflexionar sobre el texto antes de su aprobación, y la Sexta Comisión recomendó a la Asamblea General que tomara las medidas necesarias con miras a “la adopción definitiva de la Declaración” (A/6570, párrs. 40 y ss., y resolución 2203 (XXI) de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1966).

En su vigésimo segundo período de sesiones, celebrado en 1967, la Sexta Comisión examinó lo que entonces ya se conocía como “proyecto de Declaración sobre el Asilo Territorial” (A/C.6/SR.983, 984, 986 y 989). Los representantes reiteraron argumentos expresados anteriormente, destacando una vez más la importancia de incluir a las personas que luchaban contra el colonialismo, subrayando la competencia soberana del Estado y reconociendo, no obstante, que las decisiones sobre asilo debían tomarse de buena fe y no arbitrariamente. En general, aceptaron que el texto era fruto de un compromiso, de un “consenso equilibrado”. La Comisión concluyó su labor recomendando por unanimidad el proyecto a la Asamblea General (A/6912, párr. 1). En su informe se resumieron las deliberaciones, y se observó que, aunque la Declaración no era obligatoria, “si lograba su propósito de servir de orientación a la práctica de los Estados podría eventualmente, mediante la unificación de tal práctica, conducir al establecimiento de nuevas normas consuetudinarias de derecho internacional y crear nuevas obligaciones para los Estados” (A/6912, párr. 14). Otros destacaron que la Declaración debía considerarse una “medida de transición”, que llevaría a que, en el futuro, se adoptaran normas vinculantes mediante una convención internacional (A/6912, párr. 16), y la resolución en la que se aprobó la Declaración se refería expresamente al trabajo de codificación que debía emprender la Comisión de Derecho Internacional, de conformidad con la resolución 1400 (XIV) de la Asamblea General, de 2 de noviembre de 1959.

Tras un breve examen en el plenario, la Asamblea General aprobó por unanimidad la resolución 2312 (XXII), “Declaración sobre el Asilo Territorial”, el 14 de diciembre de 1967.

Evolución posterior

El primer proyecto de convención sobre el asilo territorial no provino, de hecho, de la Comisión de Derecho Internacional, como cabría haber pensado teniendo en cuenta las resoluciones de la Asamblea General, sino de un grupo de expertos que se reunió en 1971 y 1972 bajo los auspicios de la Dotación Carnegie para la Paz Internacional, en consulta con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. El proyecto se debatió en la Tercera Comisión en 1972, el Alto Comisionado consultó con los gobiernos, muchos de los cuales parecían estar a favor de elaborar una convención, y la Asamblea General decidió que el texto debía ser examinado por un grupo de expertos de las Naciones Unidas. A continuación, la Asamblea General solicitó al Secretario General, en consulta con el Alto Comisionado, que convocara a principios de 1977 una conferencia sobre el asilo territorial (resolución 3456 (XXX) de la Asamblea General, de 9 de diciembre de 1975). En general, se considera que la Conferencia fue un fracaso, puesto que en

ella no se consiguió nada o casi nada. A pesar de la recomendación formulada por la Conferencia en su sesión final, desde entonces la Tercera Comisión se ha negado a presentar propuesta alguna para volver a convocarla.

Cuando, más tarde ese mismo año, la Comisión de Derecho Internacional presentó su informe a la Asamblea General, constató la celebración de la primera reunión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el asilo territorial. La Comisión concluyó que el “derecho de asilo”, que ella misma había seleccionado por primera vez en 1949 para su codificación y que posteriormente, en 1959, le fue remitido de nuevo por la Asamblea General, por el momento no parecía “requerir un estudio en un futuro próximo” (A/32/10, párr. 109, págs. 327 y 328). Este tema ya no está incluido en el programa de trabajo de la Comisión.

Importancia y repercusiones

Tuvieron que transcurrir casi 20 años para que la cuestión del asilo pasara de una declaración de la Asamblea General a otra y en la actualidad, 45 años después, parece que la elaboración de una convención internacional sobre este tema está tan distante como siempre. Por tanto, los principios aprobados por unanimidad en 1967 siguen constituyendo, en gran parte, el marco jurídico actual, aunque con algunas variaciones significativas debidas a la práctica que fueron desarrollando posteriormente los Estados y las organizaciones internacionales a nivel mundial y regional.

La institución del asilo sigue siendo un elemento importante de las relaciones entre los Estados, pero las categorías de quienes tienen derecho a protección en virtud del derecho internacional general superan los límites de la noción de persecución. La exclusión de los peores “delincuentes internacionales” de esta protección también ha ido evolucionando con la ampliación y consolidación del derecho penal internacional, particularmente por medio de la labor realizada por los Tribunales para la ex-Yugoslavia y para Rwanda y, en la actualidad, gracias al trabajo llevado a cabo por la Corte Penal Internacional. El fallo dictado por la Corte Internacional de Justicia en julio de 2012 en relación con diversas *Cuestiones referentes a la obligación de juzgar o extraditar (Bélgica c. Senegal)* también pone de relieve las posibles restricciones al derecho del Estado a conceder asilo a personas acusadas de violaciones graves de los derechos humanos.

Si bien corresponde a cada Estado “evaluar” los fundamentos de la concesión de asilo, en la actualidad, esa facultad discrecional está necesariamente limitada, en cierto modo, por el mayor reconocimiento de la protección de los derechos e intereses de las personas, de un lado, y por el enorme peso normativo del principio de no devolución, de otro. El hecho de que estas normas se hayan reforzado con la práctica de los Estados se debe en gran medida a que, como reafirmó la Declaración, los refugiados siguen siendo un tema de interés internacional. A pesar del temor a que se interfiera en sus asuntos internos, los Estados han actuado normalmente de forma individual, aunque también han colaborado y trabajado en estrecha asociación con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados a fin de dar protección y ofrecer soluciones a los refugiados desplazados en todo el mundo. No obstante, la solidaridad y la cooperación internacionales siguen planteando dificultades, como demuestran claramente los casos de refugiados que llevan mucho tiempo en esa situación.

Desde 1967, el principio de no devolución también se ha consolidado en la práctica de los Estados por efecto del cumplimiento de las obligaciones que les incumben en virtud de los tratados y de las exigencias derivadas del derecho internacional consuetudinario. También en este aspecto los progresos realizados a nivel regional han desempeñado un importante papel. Dos años después de la aprobación de la Declaración, la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África, de 1969, incorporó en su propia regulación de las obligaciones relativas al asilo y a la no devolución (Convención de la OUA de 1969, artículo 2) una redacción similar a la de los artículos 1 a 3 de la Declaración. Asimismo, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, de 1981, reconoce el derecho de todo individuo, “cuando esté perseguido, a buscar y obtener asilo en otros países [...]” (artículo 12, párrafo 3). Ambos instrumentos tienen como modelo el artículo 4 de la Declaración al imponer a los refugiados que se abstengan de toda “actividad subversiva” (Convención de la OUA de 1969, artículo 3; y Carta Africana de 1981, artículo 23, párrafo 2).

Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 1969, reconoce el derecho de toda persona a “buscar y recibir asilo en territorio extranjero” (artículo 22, párrafo 7) y a no ser devuelta “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” (artículo 22, párrafo 8). También la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, de 1984, confirma los principios básicos de la Declaración de 1967 y describe el principio de no devolución como “piedra angular de la protección internacional de los refugiados”.

En Europa, lo dispuesto en la Declaración tuvo pronto su reflejo en las decisiones y recomendaciones de la Asamblea Parlamentaria y del Comité de Ministros del Consejo de Europa. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos desarrolló el principio de no devolución y, en 2000, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea estableció expresamente que “se garantiza el derecho de asilo” y que nadie podrá ser devuelto a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes (artículos 18 y 19).

Este principio central de la no devolución figura específicamente en varios instrumentos de derechos humanos, que lo aplican, respectivamente, con respecto a la prohibición de la tortura (Convención contra la Tortura, de 1984, artículo 3) y la desaparición forzada (Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, de 2006, artículo 16). Además, ese principio se ha desarrollado en la práctica del Comité de Derechos Humanos (en relación con la interpretación y aplicación de los artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966) y del Comité contra la Tortura.

No obstante, dejando al margen referencias concretas, sigue existiendo una cierta desconexión, desde el punto de vista del derecho internacional general, entre la persona que solicita el asilo y la concesión de este. Aunque ni la Declaración de 1967 ni ningún otro instrumento internacional definen el “asilo”, se puede considerar que consiste en la protección duradera otorgada en su territorio por un Estado a una persona que no es nacional suyo, de modo que tenga la oportunidad de

vivir y ganarse la vida y la posibilidad de disfrutar de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Sin duda, la Declaración permitió que se avanzara en el debate y también se ha reforzado la situación de las personas en el derecho internacional. Sin embargo, parece que los Estados se siguen mostrando reacios a abandonar su facultad soberana de decidir en último término sobre la concesión de asilo.

Resulta irónico que se siga manteniendo esta postura, al mismo tiempo que los Estados reconocen su obligación de no devolución. Entre esta obligación y el pilar del asilo propiamente dicho, a menudo la persona que huye en busca de una solución y no puede regresar a su país puede quedar atrapada en un limbo jurídico, de modo que goza de protección frente a determinados riesgos de padecer un daño, pero es incapaz, desde el punto de vista legal, de disfrutar efectivamente ni siquiera de las condiciones mínimas que permiten una vida plena.

El “asilo territorial” sigue consistiendo en la protección que un Estado otorga a una persona que llega a buscarlo, como señaló el Instituto de Derecho Internacional en 1950. En el vacío que queda por llenar, podrían ser esas “consideraciones elementales de humanidad” y los derechos humanos básicos, muchos de los cuales son objeto de obligaciones *erga omnes* y a los que la Corte Internacional de Justicia se ha referido en varias ocasiones, los que sirvan de base para encontrar una solución.

Materiales conexos

A. Instrumentos jurídicos

Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta de Banjul).

Convención Americana sobre Derechos Humanos, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1144, pág. 123.

Declaración de Cartagena sobre Refugiados.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1465, pág. 85.

Convención por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 189, pág. 137.

Proyecto de Declaración de Derechos y Deberes de los Estados.

Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 999, pág. 171.

Declaración Universal de Derechos Humanos.

B. Jurisprudencia

Derecho de asilo (Colombia c. Perú), fallo, I.C.J. Reports, 1950.

Haya de la Torre (Colombia c. Perú), fallo, I.C.J. Reports, 1951.

Cuestiones referentes a la obligación de juzgar o extraditar (Bélgica c. Senegal), fallo, I.C.J. Reports, 2012.

C. Documentos

Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su primer período de sesiones, 12 de abril a 9 de junio de 1949, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuarto período de sesiones, Suplemento núm. 10 (A/925 – A/CN.4/13 y Corr.1 a 3)*, reproducido en el *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1949*, vol. I.

A/CN.4/SR.16.

A/CN.4/SR.20.

Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su segundo período de sesiones, 5 de junio a 19 de julio de 1950, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quinto período de sesiones, Suplemento núm. 12 (A/1316 – A/CN.4/34)*, reproducido en el *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1950*, vol. II.

E/2744 – 1956.

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 13º período de sesiones, 1957, Derecho de asilo, memorando del Secretario General (E/CN.4/738).

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 13º período de sesiones, acta resumida de la 564ª sesión, 12 de abril de 1957 (E/CN.4/SR.564).

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 13º período de sesiones, 1957, Francia: proyecto de Declaración sobre el derecho de asilo (E/CN.4/L.454).

Documentos Oficiales de la Asamblea General, decimocuarto período de sesiones, Anexos, informe de la Sexta Comisión (A/4253).

Documentos Oficiales de la Asamblea General, decimocuarto período de sesiones, actas resumidas de la Sexta Comisión, sesiones 602ª a 612ª (A/C.6/SR.602 a 612).

Resolución 1400 (XIV) de la Asamblea General, de 2 de noviembre de 1959.

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Documentos Oficiales del 30º período de sesiones, 1960, Resoluciones, Suplemento núm. 1 (E/3422).

Resolución 772 (XXX) del Consejo Económico y Social, de 25 de julio de 1960.

Resolución 1571 (XV) de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1960.

Resolución 1682 (XVI) de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1961.

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, informe del 16º período de sesiones, 1960 (E/3335 – E/CN.4/804).

Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 14º período de sesiones, 24 de abril a 29 de junio de 1962, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, decimoséptimo período de sesiones, Suplemento núm. 9* (A/5209 – A/CN.4/148), reproducido en el *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1962*, vol. II.

A/CN.4/128.

E/CN.4/L.517.

E/CN.4.L.518.

A/C.3/SR.1125.

Documentos Oficiales de la Asamblea General, decimoséptimo período de sesiones, Tercera Comisión, sesiones 1192ª a 1202ª (A/C.3/SR.1192 a 1202).

A/C.3/SR.1209.

Resolución 1839 (XVII) de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1962.

Resolución 2100 (XX) de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1965.

Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo primer período de sesiones, Anexos, 1966.

Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo primer período de sesiones, actas resumidas de la Sexta Comisión, sesiones 919ª a 923ª, 926ª y 953ª (A/C.6/SR.919 a 923, 926 y 953).

Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo primer período de sesiones, Informe de la Sexta Comisión, Anexo – Informe del Grupo de Trabajo (A/6570, Anexo).

Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo primer período de sesiones, informe de la Sexta Comisión (A/6570).

Resolución 2203 (XXI) de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1966.

Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo segundo período de sesiones, actas resumidas de la Sexta Comisión, sesiones 983ª, 984ª, 986ª y 989ª (A/C.6/SR.983, 984, 986 y 989).

Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo segundo período de sesiones, Anexos, informe de la Sexta Comisión (A/6912).

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

Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 29º período de sesiones, 9 de mayo a 29 de julio de 1977, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo segundo período de sesiones, Suplemento núm. 10* (A/32/10), reproducido en el *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1977, vol. II, segunda parte.*

Resolución 3456 (XXX) de la Asamblea General, de 9 de diciembre de 1975.

Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 29º período de sesiones, 9 de mayo a 29 de julio de 1977, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo segundo período de sesiones, Suplemento núm. 10* (A/32/10).

D. Lecturas adicionales

Goodwin-Gill, G. S., y McAdam, J., *The Refugee in International Law*, Oxford: Oxford University Press, 3ª edición, 2007, cap. 7.

García-Mora, M. R., *International Law and Asylum as a Human Right*, Washington, D.C.: Public Affairs Press, 1956.

Grahl-Madsen, A., *Territorial Asylum*, Estocolmo: Almqvist & Wicksell International, 1980.

Koziebrodski, L. B., *Le droit d'asile*, Leiden: Sijthoff, 1962.

Sinha, S. P., *Asylum and International Law*, La Haya: Nijhoff, 1971.

Instituto de Derecho Internacional, sesión de Bath-1950, "L'asile en droit international (à l'exclusion de l'asile neutre)".

Gil-Bazo, M-T., "The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Right to be Granted Asylum in the Union's Law" (2008), *27/3 Refugee Survey Quarterly* 33.

Morgenstern, F., "The Right of Asylum" (1949), *26 British Yearbook of International Law* 327.

Reale, E., "Le droit d'asile", *63 Hague Recueil* 89 (1938-I).

Weis, P., "The United Nations Declaration on Territorial Asylum" (1969), *7 Canadian Yearbook of International Law* 92.

Weis, P., "The Draft Convention on Territorial Asylum" (1979), *50 British Yearbook of International Law* 176.

Naciones Unidas, *A Selected Bibliography on Territorial Asylum*, documento de las Naciones Unidas ST/GENEVA/LIB.SER.B/Ref.9 (1977).