

ASILO TERRITORIAL

Javier Ponce L.

Dentro de la actualidad que gozan los Derechos Humanos, uno de ellos: el asilo, cobra una primordial y constante vigencia.

Este principio según el cual todo individuo perseguido, por motivos de raza, religión u opinión política, tiene derecho a solicitar asilo en el territorio de otro Estado, nació como institución de derecho interamericano (1) y fue, poco a poco, incorporándose en el derecho internacional público, hasta llegar a ser tipificado con carácter universal en la Declaración de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

En los últimos años, nuevamente Latinoamérica, esta vez de manera trágica, convirtió el asilo en una dramática y constante realidad. Los masivos movimientos producidos por los perseguidos de regímenes totalitarios en busca de protección a su vida y libertad, alcanzaron las otras costas del Atlántico y, obligaron a que muchos países europeos aceptaran esa institución hasta entonces fuera de su práctica internacional. Estos fenómenos, unidos a otros similares que azotan usualmente a los países en desarrollo, constituyeron una exigencia para que la Asamblea General, mediante su Resolución 3457 decidiera, en su Trigésimo Período de Sesiones, la convocatoria de una Conferencia de Plenipotenciarios que, bajo el auspicio del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, redactara y aprobara una Convención relativa al Asilo Territorial, con el ánimo de establecer normas de ámbito universal que regulen esa clase de asilo.

En cumplimiento del mandato de la Asamblea, del 8 de enero al 4 de febrero del año en curso, se reunieron en Ginebra los representan-

(1).- Merece aclarar en este punto que el asilo nació en Latinoamérica en tanto que institución nacional reglamentada y aceptada mediante un instrumento internacional por los Estados de la región, sin desconocer los antecedentes históricos que ésta institución tiene con diversos caracteres a lo largo de la Historia: Grecia, Roma, el pueblo hebreo y los señores feudales de la Edad Media reconocieron al asilo con carácter religioso en los tres primeros casos y como consecuencia de los conflictos existentes entre los señores feudales en el último. No cabe pues, aún sin desconocer estos antecedentes, dudar del papel decisivo que ha jugado América Latina para la consagración del asilo como institución del derecho internacional público.



tes de más de 90 países provenientes de todas las regiones del globo. Los buenos deseos expresados por las delegaciones durante los primeros días de la Conferencia, pronto demostraron su debilidad. Las diferentes realidades socio-políticas de los Estados influyeron decisivamente en la posición adoptada con respecto al asilo como institución jurídica. Tres grandes tendencias se manifestaron:

1.- Estados que, siguiendo el concepto vertido en la Declaración de Derechos Humanos y la Declaración sobre Asilo Territorial de las Naciones Unidas, consideran el asilo como un derecho de cada individuo;

2.- Estados que califican al asilo como un derecho de cada Estado y,

3.- Tal vez a manera de conjugación de las dos posiciones anteriores, Estados que conservan el asilo como derecho objetivo pero conceden al mismo tiempo garantías al solicitante de asilo tendientes a lograr una efectiva protección del mismo.

La delegación ecuatoriana a la Conferencia se alineó entre los más pertinaces defensores de esta última tesis, y ello por las razones siguientes:

a) En el estado actual de desarrollo del derecho internacional, sería imposible la aplicación práctica del derecho de asilo en tanto que derecho subjetivo, ya que supondría la imposición de los asilados al Estado receptor, quien se vería obligado a aceptar en calidad de asilados a los individuos que cumplieran los requisitos señalados en la Convención respectiva. Todos comprendemos porqué ningún Estado aceptaría esa imposición que anula la discrecionalidad en la concesión del asilo. Cabe anotar que el único país que apoyó esta línea fue la República Federal de Alemania, posición consecuente con la política seguida por el Gobierno de Bonn de cara a la división que padece la Nación Alemana.

b) La institución del asilo como derecho individual supondría, por otra parte, una explicación del Estado asilante del porqué, en cada caso, otorga esa protección o deja de hacerlo; lo que de hecho sería considerado por el Estado en donde el asilado es perseguido, como un acto poco amistoso, si no declara injerencia en los asuntos internos. Con ello, el carácter pacífico y humanitario del asilo desaparecería, con el consecuente peligro para la supervivencia misma de esa institución.

c) Si bien la concesión del asilo debe estar condicionada a la discrecionalidad de cada Estado, el avance del derecho internacional exi-

ge que el individuo sea considerado, de alguna manera, sujeto del mismo. Por ello, es necesario que el individuo perseguido, alejado en la mayoría de los casos de manera violenta e inesperada de su tierra y allegados, disfrute de ciertas garantías que le permitan poner su vida a salvo en tan angustiosos momentos. Con ese objeto en la Conferencia se intentó el establecimiento de varios principios:

a) - No rechazo en la frontera para los solicitantes de asilo;

b) - Residencia provisional (2) para el asilado hasta que el Estado requerido tome una resolución con respecto a su solicitud; y,

c) - La no-devolución en ningún caso al Estado en donde la vida, libertad o integridad física del solicitante corra peligro.

Lamentablemente, la posición ecuatoriana, coincidente en gran medida con la propugnada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, careció del apoyo necesario. Y cabe aquí detenerse un poco en las diversas concepciones que de esa institución se tiene en las variadas latitudes del Globo, con el ánimo de identificar los problemas que imposibilitan de momento, a mi juicio, una unificación de criterios sobre el particular. (3)

Europa Occidental, integrada por Estados de regímenes relativamente estables, hace tiempo que no sufre condiciones que hagan del asilo territorial una diaria realidad. Lejos quedan ya los tiempos en que los republicanos españoles invadieron Europa huyendo de la sangrienta Cruzada emprendida por los franquistas. Lejos, asimismo, las brutales persecuciones fascistas al "infra-humano" pueblo judío. Y ese equilibrio político se manifestó en la Conferencia a través de un franco apoyo de este bloque al avance del asilo territorial.

Apartados de la posición de sus vecinos se situaron los países del Este. La Unión Soviética está siendo dura y constantemente atacada por la prensa occidental con respecto a su totalitaria posición frente a

(2).- Ese principio, que implicaría el contenido en el literal precedente, se encuentra establecido en la legislación ecuatoriana por el artículo 43, numeral III del Reglamento a la Ley de Extranjería, lo que denota el avance de las leyes ecuatorianas sobre la materia, avance que a veces no se ha reflejado como era de esperar en una práctica generosa. A título ilustrativo cabe señalar que en el Ecuador se encuentran en este momento catorce individuos con calidad de asilados; todos ellos de nacionalidad chilena; ese pequeño número no parecería tener relación con el gran número de ciudadanos de ese país que vinieron al Ecuador por motivos políticos.

(3).- Las posiciones generales que a continuación se detallan como asumidas por las diversas regiones, no implican una total uniformidad dentro de cada grupo, habiéndose dado el caso de estados que no compartieron la posición de su zona.

los disidentes. Esa campaña afecta, asimismo, a otros Estados miembros del Pacto de Varsovia, tal vez por ello, los Gobiernos del bloque socialista se opusieron desde el primer día a la celebración misma de la Conferencia. Consideraban probablemente que la Convención Universal que se proyectaba se convertiría en un arma más en manos de sus detractores y vecinos. Ante su imposibilidad por impedir el encuentro, su posición se modeló en el más cerrado estatismo en donde el individuo no tiene cabida, dándose el caso curioso de que en ocasiones formulara propuestas idénticas a las presentadas por Gobiernos de la más férrea trayectoria derechista. (4).

Asia y Africa tienen una amarga experiencia en el campo que nos ocupa. Para los Estados que integran esos grupos regionales, asilado y refugiado son términos con un mismo sentido. El individuo que, para nosotros latinoamericanos es el eje del asilo, ocupa un lugar secundario. El problema se plantea en millares y decenas de millares de personas. Las continuas guerras de liberación, religiosas e incluso tribales que azotan esos continentes, exigen que esos Gobiernos adopten una postura rígida que permita al Estado controlar de alguna manera esas masivas migraciones que ponen en peligro sus ya frágiles sistemas económico-sociales. Lejos de tratarse de una posición opuesta a la evolución de los derechos humanos en sus objetivos (5), los Estados afroasiáticos decidieron defender sus problemas inmediatos, con el consiguiente perjuicio para el desarrollo del derecho internacional.

Llegamos, por último, a América Latina; continente que por ser cuna del asilo y zona geográfica en donde esa institución se ha desarrollado en gran medida, tenía mucho que decir en la Conferencia. Cabe aquí recordar la Convención sobre Asilo Territorial suscrita por

(4).- Cabe señalar que si bien por obvias razones Cuba apoyó numerosas empujadas de los países del Este, se apreció una mayor apertura por parte de ese Gobierno frente a posibles garantías al asilado, lo que concuerda con la tradición que como país latinoamericano, tiene sobre la materia.

(5).- Prueba de la preocupación de los gobiernos africanos por la situación de los perseguidos por motivos políticos, religiosos o raciales, constituye La Convención suscrita por los Estados miembros de la Organización de la Unidad Africana (OUA) en Adis-Abeba en septiembre de 1969, la misma que regula "los aspectos concernientes a los problemas de los Refugiados en Africa".

los países del continente en la Décima Conferencia Interamericana celebrada en Caracas en 1954. Ese instrumento internacional constituyó a no dudarlo, el más completo que sobre la materia se ha celebrado en el Mundo, y numerosos países de la región esperaban de la Conferencia el nacimiento de una Convención aún más avanzada, que concediera al individuo un papel más relevante en esa institución. Por desgracia no fue ese el criterio uniforme. Las situaciones lamentables acaecidas en los últimos años en ciertos países latinoamericanos, a las que hacía referencia al empezar este artículo, hizo que ciertos Estados adoptaran una postura que, si bien fiel al espíritu de los Convenios regionales, no constituyó un empuje definitivo para que la mayoría de la Conferencia se inclinara en favor de la tendencia que sostenía la necesidad de otorgar ciertas garantías y derechos al solicitante de asilo. En esa posición influyeron tanto motivos de orden ideológico, especialmente por parte de los países que integran el llamado "Cono Sur", como por la preocupación que supone para otros Estados la existencia de un número realmente alarmante en su territorio de perseguidos provenientes de países vecinos.

Las causas anotadas en el párrafo anterior, unidas a lamentables enfrentamientos de carácter casi personal que se produjeron entre ciertos delegados latinoamericanos fueron la causa de que Latinoamérica no cumpliera el papel que de ella se esperaba. Confiamos que en caso de la celebración de una nueva Conferencia, el grupo latinoamericano asuma consecuentemente con su tradición en la materia, una posición de definido apoyo al desarrollo del asilo territorial.

La Conferencia, si bien tuvo la ventaja de ser la primera ocasión en que representantes de todas las regiones se sentaron a discutir ese tema, con los consiguientes beneficios que supuso un intercambio de ideas y aprendizaje sobre la realidad mundial del asilo, estuvo lejos de obtener los objetivos deseados. La Conferencia en Pleno no aprobó un solo artículo de la Convención que, en principio, se debía suscribir. El Comité Plenario aprobó, provisionalmente, pues no se conoce aún la redacción definitiva, cinco de los quince artículos que a lo menos debían integrar el Convenio.

Por otra parte, y gracias a la "inteligente y hábil" actitud de los países que desde el principio se opusieron a la necesidad del

Convenio, los artículos aprobados se encuentran lejos de suponer avance alguno, menos aún el desarrollo sustantivo del asilo territorial que se perseguía lograr con la Conferencia.

Deben ahora los Gobiernos de los Estados participantes reflexionar sobre la conveniencia de que se celebre o no una Segunda reunión. Habrá que analizar si vale la pena correr el riesgo de elaborar un Convenio vacío de contenido que tan solo sirva de vanagloria para los Estados que los suscriban. De la decisión que adopte la próxima A -

samblea General de las Naciones Unidas depende el futuro de la Conferencia. Grave sería el abordar en este intento fundamental para el desarrollo del derecho internacional, en momentos en que el hombre parece cada vez más olvidado por las normas jurídicas, y sus derechos inalienables son cínicamente pisoteados en todas las regiones del globo.