

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS*

LA INSTITUCIÓN DEL ASILO Y SU RECONOCIMIENTO COMO DERECHO HUMANO EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN

OPINIÓN CONSULTIVA OC-25/18 DE 30 DE MAYO DE 2018 SOLICITADA POR LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

RESUMEN OFICIAL EMITIDO POR LA CORTE INTERAMERICANA

El 30 de mayo de 2018 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte” o “este Tribunal”) emitió una Opinión Consultiva en respuesta a la consulta realizada por el Estado del Ecuador sobre “la institución del asilo en sus diversas formas y la legalidad de su reconocimiento como derecho humano de todas las personas conforme al principio de igualdad y no discriminación”.

Para un ejercicio más eficaz de su función consultiva, la Corte estimó pertinente proceder a reformular en términos generales y englobantes, a partir de las disposiciones jurídicas relevantes, las preguntas que se encontraban dentro de su competencia consultiva, en los siguientes términos:

- a) Teniendo en cuenta los principios de igualdad y no discriminación (previstos en los artículos 2.1, 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), el principio *pro persona* y la obligación de respetar los derechos humanos, así como los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los artículos 28 y 30 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 5 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, ¿es posible entender que el artículo 22.7 de la Convención Americana y el artículo XXVII de la Declaración Americana resguardan bajo el derecho humano a buscar y recibir asilo las diferentes modalidades, formas o categorías de asilo desarrolladas en el derecho internacional (incluyendo el asilo diplomático), conforme al artículo 14.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, a la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de Nueva York de 1967, así como a las convenciones regionales sobre asilo, y las normas pertenecientes al orden interno de los Estados miembros de la OEA?
- b) ¿Cuáles son las obligaciones internacionales que se derivan de la Convención Americana y de la Declaración Americana en una situación de asilo diplomático para el Estado asilante?

La Corte subrayó que estas dos preguntas comprenden en esencia los interrogantes más importantes formulados inicialmente por Ecuador.

I. El derecho a buscar y recibir asilo de conformidad con los artículos 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

* Integrada por los siguientes jueces: Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, Presidente; Eduardo Vio Grossi, Vicepresidente; Humberto Antonio Sierra Porto, Juez; Elizabeth Odio Benito, Jueza, y L. Patricio Pazmiño Freire, Juez. Presentes, además, el Secretario Pablo Saavedra Alessandri y la Secretaria Adjunta Emilia Segares Rodríguez.

El derecho humano sobre el cual este Tribunal centró su labor interpretativa fue el "derecho de asilo", como es posible denominarlo de modo general, y sus diversos componentes normativos de acuerdo a las disposiciones extractadas previamente. Sin embargo, dado que el término asilo constituye un concepto ambiguo tanto en derecho nacional como internacional al manifestar distintos significados, la Corte estaba llamada a interpretar si el artículo 22.7 de la Convención y el artículo XXVII de la Declaración cobijan como un derecho humano fundamental las diversas modalidades de asilo, esto es el asilo territorial, el estatuto de refugiado, y el asilo diplomático, o si por el contrario, el derecho de asilo en dichos instrumentos interamericanos está circunscripto a una o varias de dichas figuras.

A los fines de esta opinión consultiva, la Corte estableció su entendimiento de la clasificación del asilo, diferenciando entre el *asilo en sentido estricto o asilo político*, el cual coincide con la llamada "tradición latinoamericana del asilo", y el *asilo bajo el estatuto de refugiado, de acuerdo a la definición tradicional y a la definición regional ampliada de la Declaración de Cartagena*. A su vez, de acuerdo al lugar en el que se brinda la protección, el asilo en sentido estricto puede clasificarse en *asilo territorial* y *asilo diplomático*. La Corte notó que la naturaleza de las funciones diplomáticas y el hecho de que la legación se encuentra en territorio del Estado receptor, introduce una diferencia significativa con el asilo territorial.

Ahora bien, siendo que la figura del asilo es un concepto englobante, la Corte determinó si el asilo, conforme a las diversas convenciones interamericanas sobre la materia, de acuerdo al artículo 22.7 de la Convención Americana y XXVII de la Declaración Americana, cubre tanto el asilo territorial como el asilo diplomático. Ello, toda vez que la propia formulación de la norma en el artículo 22.7 de la Convención se refiere al "caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos", de modo tal que, en principio, podría abarcar ambas modalidades de asilo político, esto es aquél solicitado en el territorio del estado de acogida o el solicitado en una legación diplomática. Correspondía, por tanto, interpretar el significado del factor "*territorio extranjero*" y del condicionante "*de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales*" en el texto del artículo 22.7 de la Convención Americana y del artículo XXVII de la Declaración Americana.

Sobre el particular concluyó que, si bien la terminología "de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales" brinda un parámetro inicial para suponer que todas las modalidades de asilo podrían estar incluidas bajo la protección del artículo 22.7 de la Convención, esta afirmación debe ser apreciada en conjunto con la interpretación del término "en territorio extranjero", que fue incluido tanto en el artículo 22.7 de la Convención Americana, como en el artículo XXVII de la Declaración Americana. En cuanto a esta última expresión la Corte determinó si el hecho de que fuera incluida, tanto en el artículo 22.7 de la Convención Americana como en el artículo XXVII de la Declaración Americana, llevaba a interpretar que sólo el asilo territorial está amparado bajo dicha norma, habiendo sido excluido el diplomático. Para ello, el Tribunal analizó el sentido corriente de los términos (interpretación literal), el contexto (interpretación sistemática), así como el objeto y fin del tratado (interpretación teleológica), y la procedencia de la interpretación evolutiva en relación con el alcance de dichas disposiciones. Además, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 de la Convención de Viena, acudió a medios complementarios de interpretación, en especial a los trabajos preparatorios del tratado.

La Corte sostuvo que una interpretación literal, junto con el propio contexto del artículo 22.7 de la Convención y del XXVII de la Declaración, al referirse a los convenios internacionales en la materia, permite concluir que la terminología "en territorio extranjero" se refiere claramente a la protección derivada del asilo territorial a diferencia del asilo diplomático, cuyo ámbito de protección son las legaciones, entre otros lugares. Asimismo, recurrió a los trabajos preparatorios de la Declaración Americana con el fin de confirmar la interpretación realizada, ya que los de la Convención no hacen

referencia expresa a las razones por las cuales se habría adoptado la terminología “en territorio extranjero”. De lo anterior concluyó que la voluntad de los Estados fue la de excluir a la figura del asilo diplomático como una modalidad protegida bajo dichas normas internacionales, manteniendo la regulación de esta figura conforme a las convenciones latinoamericanas sobre asilo, esto es, en el entendido de que constituye una prerrogativa estatal.

La Corte consideró que la expresa intención de no incluir al asilo diplomático dentro de la esfera del sistema interamericano de derechos humanos pudo deberse a la voluntad, expresada aún en el marco de este procedimiento, de concebir el asilo diplomático como un derecho del Estado, o en otros términos como una prerrogativa estatal, y así conservar la potestad discrecional para su otorgamiento o denegación en situaciones concretas. Además, la Corte sostuvo que, conforme al derecho internacional público no existe acuerdo universal respecto a la existencia de un derecho individual a recibir asilo diplomático, a pesar de que esta figura podría constituir un mecanismo efectivo para proteger a los individuos ante circunstancias que tornan difícil la vida democrática en un país determinado. Esta falta de consenso internacional, no implica desconocer que, a veces, el recurso al asilo diplomático no puede ser totalmente descartado, ya que los Estados conservan la facultad de otorgarlo, al constituir una potestad soberana de los mismos. En efecto, las personas han buscado asilo en las misiones diplomáticas por siglos, y los Estados, a su vez, han otorgado alguna forma de protección a individuos perseguidos por razones políticas o que enfrentan una amenaza inminente a su vida, libertad, seguridad y/o integridad, no siempre reconociendo el asilo diplomático, sino en muchas ocasiones recurriendo a negociaciones de carácter diplomático. En esta medida, de conformidad con el derecho internacional, el asilo diplomático consiste en una práctica humanitaria con la finalidad de proteger derechos fundamentales de la persona, la cual ha sido otorgada con el fin de salvar vidas o prevenir daños a derechos fundamentales ante una amenaza inminente.

En conclusión, la Corte interpretó que el asilo diplomático no se encuentra protegido bajo el artículo 22.7 de la Convención Americana o el artículo XXVII de la Declaración Americana. En definitiva, el derecho a buscar y recibir asilo en el marco del sistema interamericano se encuentra configurado como un derecho humano a buscar y recibir protección internacional en territorio extranjero, incluyendo con esta expresión el estatuto de refugiado según los instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas o las correspondientes leyes nacionales, y el asilo territorial conforme a las diversas convenciones interamericanas sobre la materia.

Finalmente, la Corte estimó pertinente pronunciarse sobre el argumento referido a que el asilo diplomático constituiría costumbre regional y señaló que el elemento de la *opinio juris* necesario para la determinación de una norma consuetudinaria no se encontraba presente, a pesar de la práctica de los Estados de otorgar en determinadas situaciones el asilo diplomático o bien de otorgar algún tipo de protección en sus legaciones.

Por consiguiente, la Corte indicó que la concesión del asilo diplomático y su alcance deben regirse por las propias convenciones de carácter interestatal que lo regulan y lo dispuesto en las legislaciones internas. Esto es, aquellos Estados que hayan suscrito convenios multilaterales o bilaterales sobre asilo diplomático, o bien que lo tengan reconocido como un derecho fundamental en su normativa interna, se encuentran obligados en los términos establecidos en dichas regulaciones. En este sentido, la Corte estimó pertinente resaltar que los Estados tienen la facultad de otorgar el asilo diplomático, como expresión de su soberanía, lo cual se inserta dentro de la lógica de la llamada “tradición latinoamericana del asilo”.

II. El contenido y alcance de las obligaciones estatales de conformidad con los artículos 1.1, 5 y 22.8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

La Corte a continuación determinó si, a pesar de que el asilo diplomático no se encuentra protegido en el marco del sistema interamericano, subsisten otras obligaciones en materia de derechos humanos para el Estado de acogida y, en su caso, para terceros Estados, en virtud del riesgo que pudieran sufrir las personas que acuden a una legación en búsqueda de protección.

La Corte concluyó que los Estados de acogida están obligados por lo dispuesto en el artículo 1.1 de la Convención, en tanto estén ejerciendo control, autoridad o responsabilidad sobre alguna persona, con independencia de que ésta se encuentre en el territorio terrestre, fluvial, marítimo o aéreo de dicho Estado. Por lo tanto, la Corte consideró que las obligaciones generales que establece la Convención Americana son aplicables a las actuaciones de los agentes diplomáticos desplegados en el territorio de terceros Estados, siempre que pueda establecerse el vínculo personal de jurisdicción con la persona concernida.

La Corte ha definido como un componente integral del derecho a buscar y recibir asilo, la obligación a cargo del Estado de no devolver de ningún modo a una persona a un territorio en el cual sufra riesgo de persecución. Sin embargo, el principio de no devolución no es un componente exclusivo de la protección internacional de refugiados, toda vez que, con la evolución del derecho internacional de los derechos humanos, ha encontrado una base sólida en los diversos instrumentos de derechos humanos y las interpretaciones que de ellos han hecho los órganos de control. En efecto, el principio de no devolución no sólo es fundamental para el derecho de asilo, sino también como garantía de diversos derechos humanos inderogables, ya que justamente es una medida cuyo fin es preservar la vida, la libertad o la integridad de la persona protegida.

En suma, la Corte consideró que el ámbito de protección contra la devolución no se circunscribe a que la persona se encuentre en el territorio del Estado, sino que también obliga a los Estados de manera extraterritorial, siempre que las autoridades ejerzan su autoridad o el control efectivo sobre tales personas, como puede suceder en las legaciones, que por su propia naturaleza se encuentran en el territorio de otro Estado con su consentimiento.

Es por ello que la devolución, como concepto autónomo y englobante, puede abarcar diversas conductas estatales que impliquen poner a la persona en manos de un Estado en donde su vida, seguridad y/o libertad estén en riesgo de violación a causa de persecución o amenaza de la misma, violencia generalizada o violaciones masivas a los derechos humanos, entre otros, así como donde corra el riesgo de ser sometida a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, o a un tercer Estado desde el cual pueda ser enviada a uno en el cual pueda correr dichos riesgos (devolución indirecta). Tales conductas incluyen, entre otras, la deportación, la expulsión o la extradición, pero también el rechazo en frontera, la no admisión, la interceptación en aguas internacionales y el traslado informal o "entrega". Esta afirmación se asienta en la propia redacción del artículo 22.8 de la Convención Americana, que establece que "en ningún caso" el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, es decir, que no tiene condiciones territoriales sino que puede incluir el traslado o la remoción de una persona entre jurisdicciones.

En consecuencia, la Corte determinó que el principio de no devolución es exigible por cualquier persona extranjera, incluidas aquellas en búsqueda de protección internacional, sobre la que el Estado en cuestión esté ejerciendo autoridad o que se encuentre bajo su control efectivo, con independencia de que se encuentre en el territorio terrestre, fluvial, marítimo o aéreo del Estado. Esta disposición incluye los actos realizados por las autoridades migratorias y fronterizas, así como los actos realizados por funcionarios diplomáticos.

De todo lo anteriormente expuesto se deriva que, en el marco del principio de no devolución, son exigibles para el Estado de acogida, bajo cuya jurisdicción está la persona que ha solicitado protección en una sede diplomática, algunas obligaciones específicas, en cuanto a la evaluación individualizada del riesgo y medidas adecuadas de protección, incluyendo aquellas contra la

detención arbitraria. Así, la Corte consideró que, en el marco de la Convención Americana, es exigible la entrevista de la persona y una evaluación preliminar del riesgo de devolución.

La Corte señaló que el Estado de acogida debe, por tanto, arbitrar todos los medios necesarios para proteger a la persona en caso de un riesgo real a la vida, integridad, libertad o seguridad si es entregada o removida al Estado territorial o si existe un riesgo de que ese Estado a su vez pueda expulsar, devolver o extraditar posteriormente a la persona a otro Estado donde exista ese riesgo real. La Corte estimó, además, que la situación jurídica de la persona tampoco puede quedar en un limbo o prolongarse indefinidamente. La Corte sostuvo que el hecho de que la persona no pueda ser devuelta no implica *per se* que el Estado deba necesariamente otorgar el asilo en su sede diplomática, sino que subsisten otras obligaciones que imponen al Estado adoptar las medidas diplomáticas, incluida la solicitud al Estado territorial de expedir un salvoconducto, o de otra índole que estén bajo su autoridad y, de conformidad con el derecho internacional, para asegurar a los solicitantes la garantía de los derechos convencionales.

Finalmente, la Corte recordó que el deber de cooperación entre Estados en la promoción y observancia de los derechos humanos, es una norma de carácter *erga omnes*, por cuanto debe ser cumplida por todos los Estados, y de carácter vinculante en el derecho internacional. En esta medida, la Corte estimó que, de conformidad con el mecanismo de garantía colectiva subyacente en la Convención Americana, incumbe a todos los Estados del sistema interamericano cooperar entre sí para cumplir con sus obligaciones internacionales, tanto regionales como universales.

El texto íntegro de la Opinión Consultiva puede consultarse en el siguiente enlace:
http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_opiniones_consultivas.cfm?lang=es