

10. CASO RELATIVO AL DERECHO DE ASILO

Fallo de 20 de noviembre de 1950

El origen del litigio colombiano-peruano relativo al derecho de asilo fue el asilo concedido el 3 de enero de 1949 por el Embajador de Colombia en Lima al Sr. Víctor Raúl Haya de la Torre, dirigente de un partido político peruano, la Alianza Popular Revolucionaria Americana. El 3 de octubre de 1948 estalló en el Perú una rebelión militar, y Haya de la Torre fue perseguido como responsable de haberla instigado y dirigido. Fue buscado en vano por las autoridades peruanas y, después de haberse asilado, el Embajador de Colombia en Lima solicitó un salvoconducto que permitiera a Haya de la Torre, al que calificó de refugiado político, abandonar el país. El Gobierno del Perú lo denegó, alegando que Haya de la Torre había cometido delitos comunes y no podía beneficiarse del asilo. No pudiendo ponerse de acuerdo, los Gobiernos de Colombia y del Perú sometieron a la Corte ciertas cuestiones relativas a la controversia que había surgido entre los dos países; esas cuestiones se especificaron en la solicitud presentada por Colombia y en la reconvencción presentada por el Perú.

En su fallo, la Corte, por 14 votos contra 2, declaró que Colombia no tenía derecho a calificar unilateralmente y de modo obligatorio para el Perú la índole del delito; por 15 votos contra 1, declaró que el Gobierno del Perú no estaba obligado a expedir un salvoconducto al asilado. Por otra parte, la Corte rechazó, por 15 votos contra 1, la tesis invocada por el Perú según la cual Haya de la Torre estaba acusado de delitos comunes: la Corte constató que la única acusación contra Haya de la Torre era la de rebelión militar, y la rebelión militar no constituye en sí un delito común. Por último, por 10 votos contra 6, la Corte, sin criticar la actitud del Embajador de Colombia en Lima, estimó que las condiciones necesarias para poder conceder el asilo de conformidad con los tratados pertinentes no se daban cuando acogió a Haya de la Torre. En efecto, según la interpretación que la Corte dio de la Convención de La Habana, no puede oponerse el asilo al proceso incoado ante las autoridades judiciales que funcionan conforme a la ley.

*
* *

Los hechos que dieron lugar a la presentación del caso a la Corte, tal como se enuncian en el fallo, son los siguientes:

El 3 de octubre de 1948 estalló en el Perú una rebelión militar que fue reprimida el mismo día. Al día siguiente se publicó un decreto que acusaba a un partido político, la Alianza Popular Revolucionaria Americana, de haber preparado y dirigido la rebelión. El dirigente de ese partido, Víctor Raúl Haya de la Torre, fue denunciado como responsable. Junto con otros miembros del partido, fue procesado y acusado de rebelión militar. Como aún seguía en libertad el 16 de noviembre, se publicaron edictos en los que se le ordenaba

que compareciera ante el juez de instrucción. El 3 de enero de 1949 se asiló en la Embajada de Colombia en Lima. Entretanto, el 27 de octubre de 1948, una junta militar se había hecho con el poder en el Perú y había publicado un decreto en el que se preveía el establecimiento de consejos de guerra para juzgar sumariamente los casos de rebelión, sedición y motín; sin embargo, ese decreto no fue aplicado al proceso contra Haya de la Torre y los demás acusados, y se ha declarado ante la Corte que dicho decreto no era aplicable a ese proceso. Por otra parte, durante el período comprendido entre el 4 de octubre de 1948 y el comienzo de febrero de 1949, el Perú estuvo en estado de sitio.

El 4 de enero de 1949, el Embajador de Colombia en Lima informó al Gobierno del Perú del asilo concedido a Haya de la Torre y, al mismo tiempo, pidió que se expidiera un salvoconducto que permitiera al asilado abandonar el país. El 14 de enero, precisó que el asilado había sido calificado como refugiado político. El Gobierno del Perú rechazó esa calificación y se negó a conceder un salvoconducto. Siguió una correspondencia diplomática que concluyó con la firma en Lima, el 31 de agosto de 1949, de un acta por la que los dos Gobiernos convinieron en someter el caso a la Corte Internacional de Justicia.

*
* *

Colombia mantuvo ante la Corte que, con arreglo a las convenciones en vigor —el Acuerdo Bolivariano de 1911, relativo a la extradición, la Convención de La Habana de 1928, relativa al asilo, y la Convención de Montevideo de 1933, relativa al asilo político— y según el derecho internacional americano, estaba facultada para calificar la naturaleza del delito a los efectos del asilo. A ese respecto, la Corte estimó que, si se trataba de una calificación provisional, la solución no ofrecía duda: el representante diplomático examinaría si se habían cumplido las condiciones requeridas, se pronunciaría al respecto y, si se impugnara su opinión, surgiría una controversia que podría solucionarse con arreglo a los métodos previstos por las partes.

Sin embargo, resultaba de las actuaciones que Colombia reivindicaba un derecho de calificación unilateral y definitiva, obligatoria para el Perú. El primero de los tratados que invocaba —el Acuerdo Bolivariano—, que es un tratado sobre extradición, se limita a reconocer en un artículo la institución del asilo de conformidad con los principios del derecho internacional. Ahora bien, esos principios no implican el derecho a la calificación unilateral. Por otra parte, cuando el Acuerdo Bolivariano fija las normas para la extradición, no se pueden deducir de ellas conclusiones para el asilo diplomático. En el caso de la extradición, el refugiado se halla en el territorio del Estado de refugio: si se le concede el asilo, esa decisión no deroga la soberanía del Estado en el que cometió el delito. Por el contrario, en el caso del asilo diplomático, el refugiado se halla

en el territorio del Estado en el que ha cometido el delito: la decisión de asilo deroga la soberanía del Estado territorial y sustrae al delincuente a su justicia.

En cuanto al segundo tratado invocado por Colombia —la Convención de La Habana—, no reconoce el derecho de calificación unilateral ni explícita ni implícitamente. El tercer tratado —la Convención de Montevideo— no ha sido ratificado por el Perú y no puede invocarse frente a él.

Por último, por lo que se refiere al derecho internacional americano, Colombia no ha probado que existiera, regional o localmente, un uso constante y uniforme de calificación unilateral como un derecho del Estado de asilo y una obligación del Estado territorial. Los hechos presentados a la Corte revelaban demasiadas contradicciones y fluctuaciones para que sea posible discernir en ellos un uso peculiar de la América Latina que tenga fuerza de ley.

De ello se deduce que Colombia, como Estado que había concedido el asilo, no era competente para calificar la naturaleza del delito mediante una decisión unilateral y definitiva que obligara al Perú.

Colombia mantenía igualmente que el Perú tenía obligación de expedir un salvoconducto que permitiera al asilado abandonar el país con total seguridad. La Corte, dejando por el momento a un lado la cuestión de saber si el asilo había sido concedido y mantenido de un modo regular, constató que la cláusula de la Convención de La Habana en la que se establecían garantías para el asilado no era aplicable más que cuando el Estado territorial exigiera que abandonara su territorio: sólo después de haberse formulado esa exigencia podía el agente diplomático que había concedido el asilo exigir, a su vez, un salvoconducto. Es cierto que existe una práctica con arreglo a la cual el agente diplomático solicita inmediatamente un salvoconducto, que se le concede, pero esa práctica, que se explica por razones de conveniencia, no entraña obligación alguna para el Estado territorial.

En el presente caso, el Perú no había exigido la partida del refugiado, ni estaba obligado, por tanto, a expedir un salvoconducto.

*
* * *

El Perú, mediante una reconvencción, pidió a la Corte que declarara que a Haya de la Torre se le había concedido el asilo en violación de la Convención de La Habana, en primer lugar, porque Haya de la Torre estaba acusado no de un delito político, sino de un delito de derecho común, y, en segundo lugar, porque no existía en este caso la urgencia que, según la Convención de La Habana, es necesaria para justificar el asilo.

Tras constatar que el Perú no había solicitado en ningún momento la entrega del asilado, la Corte examinó el primer punto. A ese respecto, observó que al asilado sólo se le acusaba de rebelión militar, que no es un delito de derecho común. Por consiguiente, rechazó, por infundada, la reconvencción del Perú sobre ese punto.

En cuanto a la urgencia, la Corte, tras haber señalado que la justificación esencial del asilo es la inminencia o la persistencia de un peligro para la persona del refugiado, analizó los hechos del caso.

Entre la rebelión militar y la concesión del asilo habían transcurrido tres meses. No se trataba de proteger a

Haya de la Torre, por razones humanitarias, contra la acción violenta y desordenada de elementos irresponsables de la población; el peligro con que se enfrentaba Haya de la Torre era el de ser sometido a un proceso judicial. Ahora bien, la Convención de La Habana no pretende proteger a un ciudadano que haya atentado contra las instituciones de su país de un proceso judicial ordinario. No basta haber sido acusado de un delito político para tener derecho al asilo, que sólo es oponible a la acción de la justicia cuando una actuación arbitraria haya reemplazado al imperio de la ley. No se había probado que la situación existente en el Perú en esa época implicara la subordinación de la justicia al poder ejecutivo o la abolición de las garantías judiciales.

Por otra parte, la Convención de La Habana no podía establecer un régimen jurídico que garantizara a los acusados de delitos políticos el privilegio de evadir su jurisdicción nacional. Esa concepción chocaría con una de las tradiciones más antiguas de la América Latina: la de la no intervención. Si la Convención de La Habana hubiera pretendido conceder una protección general a toda persona perseguida por delitos políticos durante sucesos revolucionarios, por la única razón de que debe presumirse que la administración de justicia resulta alterada por ellos, se llegaría a injerencias extranjeras especialmente ofensivas en los asuntos internos de los Estados.

Respecto a los numerosos casos citados por Colombia, la Corte estimó que consideraciones de conveniencia o de oportunidad política parecían haber decidido al Estado territorial a reconocer el asilo, sin que esa decisión fuese dictada por el sentimiento de una obligación jurídica. En América Latina, el asilo es una institución cuyo desarrollo se debe en gran medida a factores extrajurídicos.

Al tiempo que reconocía que en el momento de la concesión del asilo, el 3 de enero de 1949, no existía un caso de urgencia en el sentido de la Convención de La Habana, el fallo precisó que ese reconocimiento no constituía una crítica al Embajador de Colombia. Su apreciación del caso no era un elemento pertinente para determinar la validez del asilo: sólo tenía importancia la realidad objetiva de los hechos.

La Corte concluyó, por tanto, que la concesión del asilo no se ajustaba al párrafo 2 del artículo 2 de la Convención de La Habana.

Las dos conclusiones de Colombia fueron rechazadas: la primera, por 14 votos contra 2 (el Magistrado Azevedo y el Sr. Caicedo, Magistrado *ad hoc*); la segunda, por 15 votos contra 1 (el Sr. Caicedo). Por otra parte, la reconvencción del Gobierno del Perú fue rechazada, por 15 votos contra 1, en la medida en que se basaba en una violación del artículo de la Convención de La Habana en el que se prevé que no puede concederse el asilo a las personas acusadas de delitos comunes. En cambio, en relación con el segundo punto, se admitió la reconvencción por 10 votos contra 6 (los Magistrados Alvarez, Zoricic, Badawi Pasha, Read y Azevedo y el Sr. Caicedo, Magistrado *ad hoc*).

Se adjuntaron al fallo las opiniones disidentes de los Magistrados Alvarez, Badawi Pasha, Read, Azevedo y Caicedo. El Magistrado Zoricic suscribió, respecto al segundo punto de la reconvencción, la opinión disidente del Magistrado Read.