



CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

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

**LA INSTITUCIÓN DEL ASILO Y SU RECONOCIMIENTO COMO DERECHO HUMANO
EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN
(INTERPRETACIÓN Y ALCANCE DE LOS ARTÍCULOS 5, 22.7 Y 22.8, EN RELACIÓN CON EL
ARTÍCULO 1.1 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS)**

la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte Interamericana”, “la Corte” o “el Tribunal”), 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,

Pablo Saavedra Alessandri, Secretario, y
Emilia Segares Rodríguez, Secretaria Adjunta,

de conformidad con el artículo 64.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención Americana” o “la Convención”) y con los artículos 70 a 75 del Reglamento de la Corte (en adelante “el Reglamento”), emite la siguiente Opinión Consultiva, que se estructura en el siguiente orden:

* El Juez Eugenio Raúl Zaffaroni no asistió al 124º Período Ordinario de Sesiones de la Corte Interamericana por motivos de fuerza mayor, lo cual fue aceptado por el Pleno. Por esa razón, no participó en la deliberación y firma de esta opinión consultiva.

Tabla de Contenidos

I. PRESENTACIÓN DE LA CONSULTA	3
II. PROCEDIMIENTO ANTE LA CORTE	6
III. COMPETENCIA Y ADMISIBILIDAD	10
A. Consideraciones generales	10
B. El requisito formal de especificar las disposiciones que deben ser interpretadas	13
C. La competencia <i>ratione personae</i>	14
D. La competencia sobre los instrumentos regionales e internacionales involucrados	15
E. La procedencia de la solicitud de opinión consultiva	18
F. El requisito formal de formular las preguntas con precisión y las interpretaciones jurídicas de interés general subyacentes	21
IV. 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	22
A. Desarrollo histórico del asilo	25
A.1 Orígenes	25
A.2 Aparición y evolución del asilo diplomático	26
A.3 La llamada "tradición latinoamericana del asilo" y la no extradición por delitos políticos o conexos	26
A.4 El estatuto de refugiado como régimen de protección universal	31
B. El núcleo del asilo como concepto jurídico y sus particularidades de acuerdo a la modalidad ..	34
C. Cristalización del asilo como un derecho humano en instrumentos internacionales	37
D. Recepción normativa a nivel nacional de las diversas modalidades de asilo	42
E. El derecho humano a buscar y recibir asilo en el marco del sistema interamericano	45
E.1 Pautas interpretativas	45
E.2 Interpretación del texto convencional en torno a la frase "de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales"	47
E.3 Interpretación del texto convencional en torno a la frase "en territorio extranjero"	49
V. 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	54
A. Las obligaciones generales derivadas del artículo 1.1 de la Convención Americana, en relación con los derechos establecidos en dicho instrumento, y su aplicación en las legaciones	55
B. Las obligaciones derivadas del principio de no devolución en el ámbito de una legación	57
VI. OPINIÓN	64

I PRESENTACIÓN DE LA CONSULTA

1. El 18 de agosto de 2016 la República del Ecuador (en adelante “Ecuador”, “Estado del Ecuador” o “Estado solicitante”), con fundamento en el artículo 64.1¹ de la Convención Americana y de conformidad con lo establecido en el artículo 70.1 y 70.2² del Reglamento, presentó una solicitud de opinión consultiva 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” (en adelante “la solicitud” o “la consulta”).
2. Ecuador expuso las consideraciones que originaron la consulta y señaló que:

Desde sus orígenes como repúblicas independientes, los Estados latinoamericanos han mantenido una creciente preocupación en relación [con] la protección de los derechos fundamentales como son la vida, [la] integridad personal, [la] seguridad y [la] libertad de quienes han cometido delitos políticamente motivados o han sido víctimas de actos de persecución política o actos de discriminación. En el caso de los ofensores políticos, ha sido frecuente la presentación de acusaciones de delitos comunes encaminados a impedir que se otorgue dicha protección o a que cese la misma con el fin de someter a estas personas a medidas de carácter punitivo bajo la apariencia de procesos judiciales. En consecuencia, tanto en las constituciones latinoamericanas como en el [...] sistema interamericano, se han establecido las instituciones del asilo territorial, equiparable al refugio, y del asilo diplomático en las sedes diplomáticas, entre otros lugares legalmente asignados a este fin.

La institución del asilo diplomático [fue] concebida inicialmente como [una] potestad del Estado que asila, y transformada en [un] derecho humano tras su consagración en diversos instrumentos de derechos humanos, como son la Convención Americana [sobre] Derechos Humanos, en su artículo 22.7, o la Declaración Americana de [los] Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo XXVII. [Se trata de] una institución que ha sido específicamente codificada por medio de tratados de carácter regional, siendo el primero de ellos el Tratado sobre Derecho Penal Internacional, de 1889, y los últimos, las Convenciones sobre Asilo Diplomático y Asilo Territorial de Caracas, de 1954. Estos instrumentos sobre asilo diplomático y territorial, unidos a la figura de la no extradición por motivos políticos, han venido a denominarse *tradición latinoamericana del asilo*.

El Ecuador consider[ó] que cuando un Estado concede asilo o refugio coloca a la persona protegida bajo su jurisdicción, sea que otorgue asilo en aplicación del artículo 22.7 de la Convención Americana [o] que le reconozca el estatuto de refugiado en virtud de la Convención de Ginebra, de 1951.

Por consiguiente, Ecuador interpret[ó] que[,] a través de estos instrumentos internacionales, se ha hecho patente la voluntad de la comunidad internacional en su conjunto de reconocer al asilo como un derecho que se ejerce de un modo universal y en cualquier modalidad o forma que éste adopte en función de las leyes del Estado asilante y/o de lo establecido en los convenios internacionales.

¹ El artículo 64 de la Convención Americana: “1. Los Estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires. 2. La Corte, a solicitud de un Estado miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales”.

² Las partes relevantes del artículo 70 del Reglamento de la Corte establecen que: “1. Las solicitudes de opinión consultiva previstas en el artículo 64.1 de la Convención deberán formular con precisión las preguntas específicas sobre las cuales se pretende obtener la opinión de la Corte. 2. Las solicitudes de opinión consultiva formuladas por un Estado miembro o por la Comisión, deberán indicar, además, las disposiciones cuya interpretación se pide, las consideraciones que originan la consulta y el nombre y dirección del Agente o de los Delegados”.

A juicio del Ecuador, todas las cláusulas[, como el artículo 5 de la Convención de 1951,] confieren unidad y continuidad al derecho de asilo o refugio de tal modo que el reconocimiento de este derecho se realice de manera efectiva en la medida en que se cumpla estrictamente el principio de igualdad y no discriminación. [...] No cabe, por tanto, que se realice una distinción desfavorable entre asilo y refugio[, ya que lo que cuenta en realidad para el derecho es que la persona protegida se encuentre a salvo bajo la jurisdicción del Estado asilante.

Los artículos 22.7 de la Convención Americana y 14.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos consagran el derecho de asilo sin distinguir o diferenciar entre las distintas modalidades, formas o categorías[, ...] por cuanto la concesión de este derecho es una prerrogativa del Estado de acogida que se encuentra refrendada en el derecho de calificación inherente a su soberanía. Por tanto, el Estado que asila es[, en última instancia[, el que tiene la capacidad para determinar la concesión de este derecho a favor de quienes tengan fundados temores de ser víctimas reales o potenciales de actos de persecución políticamente motivados o de cualquier forma de discriminación que estas personas perciban como una amenaza real o potencial a su vida, integridad personal, libertad y seguridad. [...] Bajo estas condiciones, el Estado asilante cumple un importante rol político y social al brindar amparo a ofensores políticos y a quienes son víctimas de discriminación, personas a quienes protege a través de sus leyes e instituciones por encontrarse bajo su jurisdicción.

[Conforme a lo anterior, para Ecuador t]odas las formas de asilo tienen [...] validez universal, siendo esta condición la inevitable consecuencia de la universalidad que en derecho tiene el principio de no devolución, cuyo carácter absoluto cubre por igual al asilo concedido en virtud no sólo de una convención universal, sino de un acuerdo regional o del derecho interno de un Estado.

[El Estado del Ecuador destacó que, de acuerdo al] artículo 41 de su Constitución, reconoce ambos derechos, es decir, el derecho de buscar asilo y el derecho de buscar refugio, vale decir, para cada caso, asilo diplomático y asilo territorial. Añádase a esto que el Ecuador es signatario de las Convenciones de Asilo Diplomático y Territorial existentes en el sistema interamericano, y también es Estado Parte de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, y su Protocolo de Nueva York, de 1967.

Del mismo modo, el asilo [...] genera [...] otras obligaciones *erga omnes*, como es la obligación de un Estado que no sea signatario de determinada convención de asilo, de no obstaculizar o impedir, o de interferir de cualquier manera que impida al Estado que sí es signatario de dicha convención el cumplimiento de los compromisos y obligaciones que le permitan una protección eficaz y oportuna de los derechos fundamentales del asilado o refugiado.

Las normas de interpretación que contienen tanto la Convención Americana en su artículo 29 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 5.1, como la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, de 1969, en sus artículos 31 y 32, así como el principio *pro-homine*, permiten atribuir un amplio alcance y contenido al artículo 22.7 de la Convención Americana, en lo que tiene que ver con las diferentes formas de asilo y con la proyección de esta norma hacia su universalidad.

La Corte Interamericana ha tenido importantes pronunciamientos en torno a varios de los principios y normas de derechos humanos que[, de un modo directo o *inter alia*[, tienen incidencia en la aplicación efectiva del artículo 22.7 de la Convención.

Sobre esta base preceptiva, el Ecuador busca esclarecer la naturaleza y alcance de la institución del asilo y determinar para esos efectos, la interpretación que asegure la más efectiva vigencia del artículo 22.7 de la Convención Americana.

3. Con base en lo anterior, Ecuador presentó a la Corte las siguientes preguntas específicas:

- a) Teniendo en cuenta especialmente los principios de igualdad y no discriminación por razones de cualquier condición social previstos en los artículos 2.1, 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el principio *pro-homine* y la obligación de respetar todos los

derechos humanos de todas las personas en toda circunstancia y sin distinciones desfavorables, así como los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 28 y 30 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, ¿cabe que un Estado, grupo o individuo realice actos o adopte una conducta que en la práctica signifique el desconocimiento de las disposiciones establecidas en los instrumentos de derechos humanos antes mencionados, incluyendo el artículo 5 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados[,] de manera que se atribuya a los artículos 22.7 y XXVII de la Convención Americana y de la Declaración Americana de Deberes y Derechos del Hombre, respectivamente, un contenido restringido en cuanto a la forma o modalidad del asilo, y cuáles consecuencias jurídicas deberían producirse sobre los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona afectada por dicha interpretación regresiva?

- b) ¿Cabe que un Estado, ajeno a determinada convención sobre asilo, obstaculice, impida o limite la acción de otro Estado que sí es parte en dicha convención de manera que no pueda cumplir con las obligaciones y compromisos contraídos en virtud de dicho instrumento, y cuáles deberían ser las consecuencias jurídicas de dicha conducta para la persona que se encuentra asilada?
- c) ¿Cabe que un Estado, ajeno a determinada convención sobre asilo, o que pertenezca a un régimen jurídico regional distinto de aquel en base al cual se concedió el asilo, entregue a quien goza del estatuto de asilado o refugiado al agente de persecución, violando el principio de no devolución, argumentando que la persona asilada pierde esta condición por encontrarse en un país extraño a dicho régimen jurídico[,] al ejercer su derecho de libre movilidad humana[,] y cuáles deberían ser las consecuencias jurídicas derivadas de dicha conducta sobre el derecho de asilo y los derechos humanos de la persona asilada?
- d) ¿Cabe que un Estado adopte una conducta que en la práctica limite, disminuya o menoscabe cualquier forma de asilo, argumentando para ello que no confiere validez a ciertos enunciados de valor ético y jurídico como son las leyes de la humanidad, los dictados de la conciencia pública y la moral universal, y cuáles deberían ser las consecuencias de orden jurídico que se desprenderían del desconocimiento de dichos enunciados?
- e) ¿Cabe que un Estado deniegue asilo a una persona que solicita dicha protección en una de sus sedes diplomáticas aduciendo que otorgarlo sería dar mal uso a los locales que ocupa la Embajada, o que concederlo de esta forma sería extender indebidamente las inmunidades diplomáticas a una persona sin estatus diplomático, y cuáles deberían ser las consecuencias de orden jurídico de dichos argumentos sobre los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona afectada, teniendo en cuenta que podría tratarse de una víctima de persecución política o de actos de discriminación?
- f) ¿Cabe que el Estado asilante deniegue una solicitud de asilo o refugio, o revoque el estatuto concedido como consecuencia de la formulación de denuncias o del inicio de un proceso legal contra dicha persona, habiendo indicios claros de que dichas denuncias tienen un móvil político y que su entrega podría dar lugar a una cadena de sucesos que terminaría causando graves daños al sujeto, es decir, la pena capital, cadena perpetua, tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes, a la persona reclamada?
- g) Considerando que los Estados tienen la facultad de otorgar asilo y refugio [con] base [en] expresas disposiciones de derecho internacional que reconocen estos derechos basados en razones humanitarias y en la necesidad de proteger al más débil y vulnerable cuando determinadas circunstancias alimentan en tales personas fundados temores acerca de su seguridad y libertad. Tal prerrogativa puede ejercerla el Estado de conformidad con el artículo 22.7 de la Convención Americana, el artículo 14.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de expresas disposiciones de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, y su Protocolo de Nueva York, de 1967, así como de Convenciones regionales sobre asilo y refugio, y de normas pertenecientes al orden interno de tales Estados, disposiciones que reconocen el derecho de calificación a favor del Estado de acogida, el cual incluye la evaluación y valoración de todos los elementos y circunstancias que alimentan los temores del asilado y fundamentan su búsqueda de protección, incluyendo los delitos comunes que pretenda atribuirle el agente de persecución, tal como este hecho se encuentra reflejado en

los artículos 4.4 y 9(c) de las Convenciones Americanas de Extradición y de Asistencia Judicial Mutua en materia penal, respectivamente.

Por tanto, con arreglo a las premisas que anteceden y a la luz de la obligación de naturaleza *erga omnes* de prohibición de la tortura, tal como consta en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de 1984, y de los artículos 5, 7 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 1969 (que establecen el derecho a la integridad personal, el derecho a la libertad personal y el derecho a contar con garantías judiciales, respectivamente), si un mecanismo de protección de los derechos humanos perteneciente al Sistema de las Naciones Unidas, llegase a determinar que la conducta de un Estado puede interpretarse como desconocimiento del derecho de calificación ejercido por el Estado que asila, causando con ello la prolongación indebida del asilo o refugio, motivo por el cual dicho mecanismo ha acreditado que el procedimiento en que ha incurrido dicho Estado conlleva la violación de los derechos procesales de la persona refugiada o asilada, recogidos tanto en las cláusulas citadas de la Convención Americana como en los artículos 7, 9, 10 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (el derecho a no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; el derecho a la libertad y seguridad personales de manera que nadie puede ser sometido a detención o prisión arbitrarias; el derecho a la dignidad inherente al ser humano al que tiene toda persona privada de libertad; y, el derecho a la igualdad de todas las personas ante los tribunales y cortes de justicia, así como a otras garantías judiciales, respectivamente), ¿cabe que el Estado que ha sido objeto de la resolución o dictamen de un mecanismo multilateral perteneciente al Sistema de Naciones Unidas, mediante la cual se le atribuye responsabilidad en la violación de los derechos de una persona asilada o refugiada consagrados en los artículos 5, 7 y 8 de la Convención Americana, y de los artículos 7, 9, 10 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, solicite cooperación judicial en materia penal al Estado asilante sin tener en cuenta el mencionado dictamen ni su responsabilidad en el menoscabo de los derechos de la persona asilada?

4. El Estado solicitante designó como agente a la señora María Carola Iñiguez Zambrano, Subsecretaria de Organismos Internacionales Supranacionales de la Cancillería, y al Embajador Claudio Cevallos Berrazueta como su agente alterno para la presente solicitud. Además, el Ecuador designó como sus asesores, al Embajador Pablo Villagómez y al señor Baltasar Garzón Real.

II PROCEDIMIENTO ANTE LA CORTE

5. Mediante notas de 17 de noviembre de 2016, la Secretaría de la Corte (en adelante "la Secretaría"), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73.1³ del Reglamento, transmitió la consulta a los demás Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (en adelante "la OEA"), al Secretario General de la OEA, al Presidente del Consejo Permanente de la OEA, al Presidente del Comité Jurídico Interamericano y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión Interamericana" o "la Comisión"). En dichas comunicaciones, se informó que el Presidente de la Corte, en consulta con el Tribunal, había fijado el 31 de marzo de 2017 como fecha límite para la presentación de las observaciones escritas respecto de la solicitud mencionada. Igualmente, siguiendo instrucciones del Presidente y de acuerdo con lo establecido en el artículo 73.3⁴ de dicho Reglamento, la Secretaría, mediante notas de 22 de noviembre de 2016, invitó a diversas organizaciones internacionales y de la sociedad civil e instituciones académicas de la región a remitir, en el plazo anteriormente señalado, su opinión escrita sobre los puntos sometidos a consulta. Finalmente, se realizó una invitación abierta a través

³ Artículo 73.1 del Reglamento de la Corte: "Una vez recibida una solicitud de opinión consultiva, el Secretario transmitirá copia a todos los Estados miembros, a la Comisión, al Consejo Permanente a través de su Presidencia, al Secretario General y a los órganos de la OEA a cuya esfera de competencia se refiera el tema de la consulta, si fuere del caso".

⁴ Artículo 73.3 del Reglamento de la Corte: "La Presidencia podrá invitar o autorizar a cualquier persona interesada para que presente su opinión escrita sobre los puntos sometidos a consulta. Si la solicitud es de aquéllas a que se refiere el artículo 64.2 de la Convención, lo podrá hacer previa consulta con el agente".

del sitio *web* de la Corte Interamericana a todos los interesados a presentar su opinión escrita sobre los puntos sometidos a consulta. El plazo previamente establecido fue prorrogado hasta el 4 de mayo de 2017, por lo que se contó con aproximadamente seis meses para remitir sus presentaciones.

6. El plazo otorgado llegó a su vencimiento y se recibieron en la Secretaría los siguientes escritos de observaciones⁵:

a. Observaciones escritas presentadas por Estados de la OEA: 1) República Argentina (en adelante "Argentina"); 2) Belice; 3) Estado Plurinacional de Bolivia (en adelante "Bolivia"); 4) República de Guatemala (en adelante "Guatemala"); 5) Jamaica; 6) Estados Unidos Mexicanos (en adelante "México"), y 7) República de Panamá (en adelante "Panamá").

b. Observaciones escritas presentadas por órganos de la OEA: Comisión Interamericana de Derechos Humanos;

c. Observaciones escritas presentadas por organismos internacionales: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR);

d. Observaciones escritas presentadas por organismos intergubernamentales y estatales, asociaciones internacionales y nacionales, organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas: 1) Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR; 2) Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEF); 3) Defensoría Pública da União de Brasil; 4) Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal de México; 5) Consejo Noruego para Refugiados; 6) Centro de Direito Internacional (CEDIN); 7) Asylum Access Ecuador; 8) Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; 9) Consejería Camex Oxlajuj Ix y Misión Internacional de Verificación (MIV); 10) International Legal Office for Cooperation and Development (ILOCAD) y otras partes interesadas que suscriben el documento; 11) Sin Fronteras IAP; 12) Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos; 13) Universidad Centroamericana José Simeón Cañas; 14) Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello; 15) Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de San Buenaventura Cali; 16) Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia; 17) Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); 18) Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador; 19) Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar; 20) Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT Medellín; 21) Facultad de Derecho Tijuana de la Universidad Autónoma de Baja California; 22) University College London "Public International Law Pro Bono Project"; 23) Centro Universitário Antônio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente; 24) Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas; 25) Clínica de Migrantes, Refugiados y Trata de Personas del Grupo de Interés Público de la Universidad del Norte; 26) Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro; 27) Clínica Jurídica de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Javeriana-Cali; 28) International Migrants Bill of Rights Initiative Georgetown University Law Center; 29) Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica; y 30) Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo;

⁵ La solicitud de opinión consultiva presentada por Ecuador, las observaciones escritas y orales de los Estados participantes, de la Comisión Interamericana, así como de organismos internacionales y estatales, asociaciones internacionales y nacionales, instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales y personas de la sociedad civil, pueden ser consultadas en el sitio *web* de la Corte en el siguiente enlace: http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/observaciones_oc.cfm?nId_oc=1704

e. Observaciones escritas presentadas por individuos de la sociedad civil: 1) Martha Cecilia Olmedo Vera; 2) Luis Peraza Parga; 3) Docentes e investigadores da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Centro Universitário Autônomo do Brasil e Faculdade Campo Real; 4) José Benjamín González Mauricio y Rafael Ríos Nuño; 5) Jorge Alberto Pérez Tolentino; 6) María-Teresa Gil-Bazo de Newcastle University; 7) Bernardo de Souza Dantas Fico; 8) Ivonei Souza Trindade; 9) Gloria María Algarín Herrera, Lizeth Paola Charris Díaz, Ana Elvira Torrenegra Ariza y Andrea Rodríguez Zavala de Andrea Rodríguez Zavala Abogados; 10) Alejandro Ponce Martínez y Diego Corral Coronel del Estudio Jurídico Quevedo & Ponce; 11) Sergio Armando Villa Ramos; 12) José Manuel Pérez Guerra; 13) María del Carmen Rangel Medina y Dante Jonathan Armando Zapata Plascencia; 14) David Andrés Murillo Cruz; 15) Juan Carlos Alfredo Tohom Reyes, Wendy Lucía To Wu, Juan José Margos García y Mario Alfredo Rivera Maldonado; y 16) Manuel Fernando García Barrios.

7. Una vez concluido el procedimiento escrito, el 15 de junio de 2017 la Presidencia de la Corte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73.4 del Reglamento⁶, emitió una Resolución⁷, mediante la cual convocó a una audiencia pública e invitó a los Estados miembros de la OEA, a su Secretario General, al Presidente del Consejo Permanente de la OEA, al Presidente del Comité Jurídico Interamericano, a la Comisión Interamericana y a los integrantes de diversas organizaciones internacionales, de la sociedad civil, instituciones académicas y personas que remitieron observaciones escritas, con el propósito de presentar al Tribunal sus comentarios orales respecto de la consulta.

8. La audiencia pública se celebró el 24 y 25 de agosto de 2017, en el marco del 119º Período Ordinario de Sesiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, celebrado en San José, Costa Rica.

9. Comparecieron ante la Corte las siguientes personas:

- 1) Por el Estado solicitante, la República del Ecuador: las señoras y señores Rolando Suárez, Viceministro de Relaciones Exteriores, Integración Política y Cooperación Internacional; Pablo Villagómez, Jefe de la Misión del Ecuador ante la Unión Europea; Carola Íñiguez, Subsecretaria de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana; Ricardo Velasco, Director de Derechos Humanos de la Procuraduría General del Estado; Claudio Cevallos, Embajador del Ecuador en Costa Rica; Pablo Salinas, Primer Secretario de la Misión del Ecuador ante la Unión Europea; Carlos Espín, y Alonso Fonseca, asesores;
- 2) Por el Estado de Argentina: los señores Javier Salgado, Director de la Dirección Contencioso Internacional en Materia de Derechos Humanos, y Gonzalo L. Bueno, Asesor Legal de la Dirección Contencioso Internacional en Materia de Derechos Humanos;
- 3) Por el Estado Plurinacional de Bolivia: los señores Jaime Ernesto Rossell Arteaga, Subprocurador de Defensa y Representación Legal del Estado, y Roberto Arce Brozek, Director General de Defensa en Derechos Humanos y Medio Ambiente;
- 4) Por los Estados Unidos Mexicanos: los señores Alejandro Alday González, Consultor Jurídico de la Secretaría de Relaciones Exteriores; Melquíades Morales Flores,

⁶ Artículo 73.4 del Reglamento de la Corte: "[u]na vez concluido el procedimiento escrito, la Corte decidirá si considera conveniente la realización del procedimiento oral y fijará la audiencia, a menos que delegue este último cometido en la Presidencia. En el caso de lo previsto en el artículo 64.2 de la Convención se hará previa consulta con el Agente".

⁷ Cfr. Solicitud de Opinión Consultiva OC-25. Convocatoria a audiencia. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 15 de junio de 2017. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/asuntos/solicitud_15_06_17_esp.pdf.



- Embajador de México en Costa Rica, y Óscar Francisco Holguín González, Encargado de asuntos jurídicos, políticos y de prensa de la embajada de México en Costa Rica;
- 5) Por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: el señor Luis Ernesto Vargas Silva, Comisionado; el señor Álvaro Botero Navarro, y la señora Selene Soto Rodríguez, Asesores;
 - 6) Por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR): el señor Juan Carlos Murillo González, Jefe de la Unidad Legal Regional para las Américas, y el señor Luis Diego Obando, Oficial Legal;
 - 7) Por la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEP): la señora Marta Iris Muñoz Cascante, Directora de la Defensa Pública de la República de Costa Rica y Coordinadora de América Central; la señora Sandra Mora Venegas, y el señor Abraham Sequeira Morales;
 - 8) Por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal de México: el señor Federico Vera Pérez, Director Ejecutivo de Asuntos Legislativos y Evaluación de la CDHDF;
 - 9) Por el Consejo Noruego para Refugiados: el señor Efraín Cruz Gutiérrez;
 - 10) Por Asylum Access Ecuador: el señor Xavier Gudiño y la señora Daniela Ubidia;
 - 11) Por la Consejería Camex Oxlajuj Ix y Misión Internacional de Verificación (MIV): las señoras y señores Mayra Alarcón Alba, Directora Ejecutiva de la Consejería Camex Oxlajuj Ix; Hna. Leticia Gutierrez; Padre Juan Luis Carbajal; Sergio Blanco y Patricia Montes;
 - 12) Por el International Legal Office for Cooperation and Development (ILOCAD) y otras partes interesadas que suscriben el documento: los señores Baltazar Garzón Real y Alan Aldana;
 - 13) Por la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT Medellín: las señoras Laura Aristizábal Gutiérrez; Mariana Duque R., y Mariana Ruiz Uribe;
 - 14) Por la Facultad de Derecho Tijuana de la Universidad Autónoma de Baja California: las señoras Elizabeth Nataly Rosas Rábago; Sofía Arminda Rascón Campos, y el señor Samuel Cabrera Gutiérrez;
 - 15) Por la University College London "Public International Law Pro Bono Project": el señor Luis F. Viveros Montoya, y las señoras Frania Colmenero Segura y Kimberley Trapp;
 - 16) Por el "Centro Universitário Antônio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente": los señores Gabriel D'Arce Pinheiro Dib y Guilherme de Oliveira Tomishima;
 - 17) Por la "Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental" de la Universidad del Estado de Amazonas: las señoras Sílvia Maria da Silveira Loureiro y Victoria Braga Brasil;
 - 18) Por el "Núcleo de Estudos e Pesquisa em Direito Internacional" de la Facultad de Derecho de la Universidad del Estado de Río de Janeiro: los señores Raphael Carvalho de Vasconcelos y Lucas Albuquerque Arnaud de Souza Lima;
 - 19) Por la Clínica Jurídica de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Javeriana-Cali: los señores Raúl Fernando Núñez Marín, e Iván Darío Zapata;
 - 20) La señora María-Teresa Gil-Bazo de la Universidad de Newcastle;
 - 21) El señor Bernardo de Souza Dantas Fico;
 - 22) Las señoras Andrea Rodríguez Zavala y Ana Elvira Torrenegra Ariza por el despacho Andrea Rodríguez Zavala Abogados;
 - 23) El señor Diego Corral Coronel por el Estudio Jurídico Quevedo & Ponce;
 - 24) El señor Sergio Armando Villa Ramos;
 - 25) La señora Wendy Lucía To Wu y el señor Juan José Margos García en representación también de Juan Carlos Alfredo Tohom Reyes y Mario Alfredo Rivera Maldonado, y



26) El señor Manuel Fernando García Barrios.

10. Con posterioridad a la audiencia, se recibieron escritos complementarios⁸ de: 1) el Estado de Ecuador; 2) el International Legal Office for Cooperation and Development (ILOCAD); 3) la "Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental" de la Universidad del Estado de Amazonas; 4) el "Núcleo de Estudos e Pesquisa em Direito Internacional" de la Facultad de Derecho de la Universidad del Estado de Río de Janeiro; 5) la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT Medellín y 6) la señora María-Teresa Gil-Bazo de la Universidad de Newcastle.

11. Para la resolución de esta solicitud de opinión consultiva, la Corte examinó, tomó en cuenta y analizó los 55 escritos de observaciones, así como las 26 participaciones en audiencia e intervenciones por parte de Estados, órganos de la OEA, organizaciones internacionales, organismos estatales, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y personas de la sociedad civil (*supra* párrs. 6 y 9). La Corte agradece estas valiosas contribuciones, las cuales asistieron en ilustrar al Tribunal sobre los distintos temas sometidos a consulta, a efecto de la emisión de la presente opinión consultiva.

12. La Corte inició la deliberación de la presente opinión consultiva el 28 de mayo de 2018.

III COMPETENCIA Y ADMISIBILIDAD

A. Consideraciones generales

13. El artículo 64.1 de la Convención Americana marca una de las vertientes de la función consultiva de la Corte Interamericana, al establecer que:

Los Estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires.

14. La consulta sometida a la Corte por el Estado solicitante se ampara en el anteriormente citado artículo 64.1 de la Convención. Ecuador es un Estado miembro de la OEA y, por tanto, está facultado convencionalmente para solicitar a la Corte Interamericana una opinión consultiva.

15. El propósito central de dicha función consultiva es que la Corte Interamericana emita una opinión acerca de la interpretación de la Convención Americana o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, fijando de este modo su ámbito de competencia. En esta línea, la Corte ha considerado que el artículo 64.1 de la Convención, al referirse a la facultad de la Corte de emitir una opinión sobre "otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos", es amplio y no restrictivo⁹ (*infra* párr. 38).

⁸ Los escritos complementarios pueden ser consultados en el sitio web de la Corte en el siguiente enlace: http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/observaciones_oc.cfm?nId_oc=1704

⁹ Cfr. "Otros Tratados" Objeto de la Función Consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-1/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1, punto decisivo primero, e *Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24, párr. 17.



16. En forma concordante, los artículos 70¹⁰ y 71¹¹ del Reglamento regulan los requisitos formales que deben verificarse para que una solicitud sea considerada por la Corte. Básicamente, imponen sobre el Estado u órgano solicitante las siguientes exigencias: i) formular con precisión las preguntas; ii) especificar las disposiciones que deben ser interpretadas; iii) indicar las consideraciones que la originan, y iv) suministrar el nombre y dirección del agente.

17. Al respecto, es necesario notar que, dado que el artículo 73 del Reglamento de este Tribunal¹², que estipula el procedimiento a seguir en la esfera consultiva, no contiene disposiciones específicas relativas a una instancia de admisibilidad, la Corte conserva la facultad de no continuar la tramitación de una solicitud en cualquier etapa del procedimiento, e incluso de resolver no abordar la solicitud al momento de emitirse la propia opinión. Específicamente, en dos ocasiones, la Corte decidió no responder a la consulta formulada a pesar de haberles dado el trámite reglamentario¹³.

18. Por consiguiente, el Tribunal recuerda que, en varias oportunidades, ha indicado que el cumplimiento de los requisitos reglamentarios para la formulación de una consulta no implica que esté obligado a responder a ella¹⁴. Para determinar la procedencia de la consulta, la Corte debe

¹⁰ El artículo 70 del Reglamento de la Corte establece que: "Interpretación de la Convención: 1. Las solicitudes de opinión consultiva previstas en el artículo 64.1 de la Convención deberán formular con precisión las preguntas específicas sobre las cuales se pretende obtener la opinión de la Corte. 2. Las solicitudes de opinión consultiva formuladas por un Estado miembro o por la Comisión, deberán indicar, además, las disposiciones cuya interpretación se pide, las consideraciones que originan la consulta y el nombre y dirección del Agente o de los Delegados [...]".

¹¹ El artículo 71 del Reglamento de la Corte dispone que: "Interpretación de otros tratados: 1. Si la solicitud se refiere a la interpretación de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos prevista en el artículo 64.1 de la Convención, deberá ser identificado el tratado y las partes en él, las preguntas específicas sobre las cuales se pretende obtener la opinión de la Corte y las consideraciones que originan la consulta [...]".

¹² El referido artículo señala: "Procedimiento: 1. Una vez recibida una solicitud de opinión consultiva, el Secretario transmitirá copia a todos los Estados miembros, a la Comisión, al Consejo Permanente a través de su Presidencia, al Secretario General y a los órganos de la OEA a cuya esfera de competencia se refiera el tema de la consulta, si fuere del caso. 2. La Presidencia fijará un plazo para que los interesados remitan sus observaciones escritas. 3. La Presidencia podrá invitar o autorizar a cualquier persona interesada para que presente su opinión escrita sobre los puntos sometidos a consulta. Si la solicitud es de aquéllas a que se refiere el artículo 64.2 de la Convención, lo podrá hacer previa consulta con el agente. 4. Una vez concluido el procedimiento escrito, la Corte decidirá si considera conveniente la realización del procedimiento oral y fijará la audiencia, a menos que delegue este último cometido en la Presidencia. En el caso de lo previsto en el artículo 64.2 de la Convención se hará previa consulta con el Agente".

¹³ Una de estas solicitudes fue presentada por Costa Rica el 22 de febrero de 1991 con el objeto de realizar un estudio de compatibilidad de un proyecto de ley de reforma de dos artículos del Código de Procedimientos Penales y de Creación del Tribunal Superior de Casación Penal en trámite ante su Asamblea Legislativa, con el artículo 8.2.h. de la citada Convención. La Corte decidió no dar respuesta a la solicitud por considerar que, de hacerlo, podría traer como resultado una solución de manera encubierta, por la vía de la opinión consultiva de algunos casos en trámite ante la Comisión con fundamento en la supuesta violación por ese Estado del artículo 8.2.h. de la Convención. No obstante, la Corte dio trámite a la solicitud, recibió observaciones y posteriormente emitió su decisión en sentido negativo. *Cfr. Compatibilidad de un proyecto de ley con el artículo 8.2.h de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-12/91 de 6 de diciembre de 1991. Serie A No. 12. Por otra parte, el 20 de abril de 2004 la Comisión Interamericana presentó una solicitud sobre la compatibilidad con la Convención Americana de medidas legislativas o de otra índole que niegan el acceso a recursos a los condenados a muerte. Algunos de los Estados y organizaciones que presentaron observaciones a la solicitud se opusieron a la admisibilidad de la misma, por considerar que se trataba de un caso encubierto. Luego de recibir observaciones, la Corte decidió hacer uso de su facultad para no responder la consulta, por considerar que ya se había pronunciado y emitido un criterio sobre los asuntos que consultaba la Comisión en pronunciamientos en relación con la imposición de la pena de muerte y su ejecución, tanto en casos contenciosos y medidas provisionales, como en opiniones consultivas. *Cfr. Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 24 de junio de 2005.

¹⁴ *Cfr. El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 31; *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, párr. 25; *Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el sistema interamericano de derechos humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 16, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46, y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1 A y B del Protocolo de San*

tener presentes consideraciones que trascienden cuestiones meramente formales y que se relacionan con las características que ha reconocido al ejercicio de su función consultiva¹⁵.

19. Ese amplio poder de apreciación no puede, sin embargo, confundirse con una simple facultad discrecional para emitir o no la opinión solicitada. Para abstenerse de responder una consulta que le sea propuesta, la Corte ha de tener razones determinantes, derivadas de la circunstancia de que la petición exceda de los límites que la Convención establece para su competencia en ese ámbito. Por lo demás, toda decisión por la cual la Corte considere que no debe dar respuesta a una solicitud de opinión consultiva, debe ser motivada, según exige el artículo 66 de la Convención¹⁶.

20. Durante el procedimiento relativo a esta solicitud de opinión consultiva, varias observaciones escritas y orales efectuaron diversas consideraciones sobre la competencia de la Corte para emitir la presente opinión consultiva, así como sobre la admisibilidad y procedencia de las preguntas formuladas. En particular, algunas observaciones advirtieron sobre el alcance de la competencia *ratione personae* de la Corte con relación a las preguntas que harían referencia a las obligaciones de terceros Estados ajenos al sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Adicionalmente, varias observaciones subrayaron que la solicitud estaría procurando dar respuesta a sucesos específicos de naturaleza política. Asimismo, algunas observaciones consideraron que determinadas preguntas formuladas por Ecuador no cumplirían con los requisitos de admisibilidad previstos en los artículos 70 y 71 del Reglamento de la Corte Interamericana, en tanto que no precisarían adecuadamente cuáles son las disposiciones jurídicas convencionales, o de otros tratados relevantes, cuya interpretación se requiere, y/o pondrían condicionamientos fácticos para la respuesta del Tribunal¹⁷. En particular, respecto a una de las preguntas (la “d”), se sostuvo que, si bien es cierto que los postulados morales iluminan las normas jurídicas, los “enunciados de valor ético y jurídico como son las leyes de la humanidad, los dictados de la conciencia pública y la moral universal” no emanan de instrumento internacional alguno, ni serían postulados jurídicos justiciables por sí mismos¹⁸. Más allá de estas objeciones, se resaltó que, si la Corte Interamericana abordara los temas centrales subyacentes en la solicitud, específicamente el derecho a buscar y recibir asilo, la opinión consultiva que emitiera podría ser una contribución positiva a la protección de los derechos humanos en la región.

21. Al respecto, la Corte recuerda que, como órgano con funciones de carácter jurisdiccional y consultivo, tiene la facultad inherente a sus atribuciones de determinar el alcance de su propia competencia (*compétence de la compétence / Kompetenz-Kompetenz*), también en el marco del

Salvador). Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016. Serie A No. 22, párr. 21, y Opinión Consultiva OC-24/17, *supra*, párr. 20.

¹⁵ Cfr. Opinión Consultiva OC-1/82, *supra*, párr. 25; *Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Art. 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-15/97 de 14 de noviembre de 1997. Serie A No. 15, párr. 39; *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 19; *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 50; *Control de Legalidad en el Ejercicio de las Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (Arts. 41 y 44 a 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-19/05 de 28 de noviembre de 2005. Serie A No. 19, párr. 17; *Artículo 55 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-20/09 de 29 de septiembre de 2009. Serie A No. 20, párr. 14, y *Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23, párr. 20, y Opinión Consultiva OC-24/17, *supra*, párr. 20.

¹⁶ Cfr. Opinión Consultiva OC-1/82, *supra*, párr. 30.

¹⁷ Observaciones escritas presentadas por México; Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT Medellín; Facultad de Derecho Tijuana de la Universidad Autónoma de Baja California; Universidad Centroamericana José Simeón Cañas; University College London “Public International Law Pro Bono Project”; Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello, y Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar.

¹⁸ Observaciones escritas presentadas por México.



ejercicio de su función consultiva, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 64.1 de la Convención¹⁹. Ello, en particular, dado que la sola circunstancia de recurrir a aquella presupone el reconocimiento, por parte del Estado o Estados que realizan la consulta, de la facultad de la Corte de resolver sobre el alcance de su competencia al respecto.

22. Ahora bien, la Corte hace notar que la consulta presentada por el Estado del Ecuador presenta las siguientes características: i) únicamente las preguntas “a” y “g” especifican las disposiciones jurídicas a ser analizadas; ii) contiene interrogantes relativos a la interpretación de diferentes disposiciones jurídicas que involucran varios instrumentos regionales e internacionales²⁰; iii) todas las preguntas incluyen presupuestos y condicionamientos fácticos, aunque no se hace mención expresa de alguna controversia o disputa concreta que pueda mantener el Estado solicitante en el ámbito interno o internacional; iv) las preguntas “b” y “c” hacen referencia, como presupuesto fáctico de la consulta, a “un Estado, ajeno a determinada convención sobre asilo” o bien a “un Estado que pertenezca a un régimen jurídico regional distinto de aquel en base al cual se concedió el asilo”, y v) la pregunta “d” está formulada en términos vagos y abstractos.

23. Por lo tanto, tomando en cuenta los criterios esbozados previamente, se examinarán a continuación las preguntas formuladas por el Estado solicitante, para lo cual se procederá a realizar las consideraciones pertinentes, en el siguiente orden: a) el requisito formal de especificar las disposiciones que deben ser interpretadas; b) la competencia *ratione personae*; c) la competencia sobre los instrumentos regionales e internacionales involucrados; d) la procedencia de la solicitud de opinión consultiva, y e) el requisito formal de formular las preguntas con precisión y las interpretaciones jurídicas de interés general subyacentes.

B. El requisito formal de especificar las disposiciones que deben ser interpretadas

24. La consulta somete a la consideración de la Corte siete preguntas específicas sobre las cuales se pretende su opinión, e indica, además, las consideraciones que originan la consulta y el nombre y dirección de sus agentes, con lo cual ha dado cumplimiento a los respectivos requisitos reglamentarios de carácter formal.

25. En cuanto al requisito reglamentario referido a la necesidad de especificar las disposiciones que deben ser interpretadas, como se advirtió previamente, sólo dos de las siete preguntas formuladas, esto es las identificadas con los literales “a” y “g”, incluyen disposiciones jurídicas a ser interpretadas (*supra* párr. 22). De este modo, las cinco preguntas restantes no cumplirían con el requisito formal de especificar las disposiciones que deben ser interpretadas (*supra* párr. 16), por lo que serían *prima facie* inadmisibles. Sin embargo, corresponde ir más allá del formalismo que impediría considerar preguntas que pudieran revestir interés jurídico para la protección y promoción de los derechos humanos²¹. En esta línea, la Corte nota que las preguntas identificadas con los literales “b”, “c”, “e” y “f” postulan una concreta referencia al asilo, al estatuto de asilado o

¹⁹ Cfr. *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Competencia*. Sentencia de 24 de septiembre de 1999. Serie C No. 55, párr. 33, y Opinión Consultiva OC-24/17, *supra*, párr. 15.

²⁰ En efecto, la solicitud de opinión consultiva presentada por el Estado del Ecuador contiene interrogantes relativos a la interpretación de diferentes disposiciones jurídicas que involucran los siguientes instrumentos regionales e internacionales: Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 5, 7, 8, 22.7, 29); Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XXVII); Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 7, 13, 14.1, 28, 30); Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951 (artículos 5, 33); Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados, de 1967; Declaración sobre Asilo Territorial, adoptada por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 2312 (XXII), de 14 de diciembre de 1967 (artículos 1.1, 1.3, 2.1, 2.2, 3.1); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 2.1, 5.2, 7, 9, 10, 14, 26); Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (artículos 31, 32); Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; Convención Interamericana sobre Extradición (artículo 4.4); Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal (artículo 9.c). Asimismo, la consulta hace referencia de forma genérica a las “Convenciones regionales sobre asilo y refugio”.

²¹ Cfr. Opinión Consultiva OC-1/82, *supra*, párr. 25, y Opinión Consultiva OC-24/17, *supra*, párr. 20.

refugiado y a la no devolución. Por lo tanto, es posible entender que, conforme a la naturaleza de las cuestiones planteadas, aquellas se relacionan con la interpretación de las mismas disposiciones traídas a consulta en la primera pregunta, entre otros los artículos 22.7 y 22.8 de la Convención Americana y XXVII de la Declaración Americana.

26. Por otra parte, la Corte considera que la pregunta identificada con el literal “d” es inadmisibles *in toto*, en tanto además de no cumplir con el requisito de precisar disposiciones jurídicas específicas, se trata de un interrogante formulado en términos vagos y abstractos que no permite sea reconducido a la interpretación de disposiciones convencionales específicas, ya que se refiere a “ciertos enunciados de valor ético y jurídico como son las leyes de la humanidad, los dictados de la conciencia pública y la moral universal” y a “cuáles deberían ser las consecuencias de orden jurídico que se desprenderían del desconocimiento de dichos enunciados”.

27. Adicionalmente, en cuanto a la pregunta identificada con el literal “g”, la Corte nota que se trata de un interrogante complejo en cuanto engloba algunas cuestiones que podrían relacionarse con las disposiciones bajo interpretación y otras que exceden esta conexidad. En este sentido, la Corte estima que, tal como está redactada, la pregunta “g” comprende dos cuestiones con significado diverso, las cuales pueden distinguirse claramente. Por un lado, se hace referencia al alcance del “derecho de calificación a favor del Estado de acogida” y a “la posibilidad de que un Estado solicite cooperación judicial en materia penal al Estado asilante”. Por otro lado, se consulta sobre las consecuencias que derivan del incumplimiento por parte de “[un] Estado que ha sido objeto de la resolución o dictamen de un mecanismo multilateral perteneciente al Sistema de Naciones Unidas”, y, en particular, cuando dicho mecanismo establezca que “la conducta de [ese] Estado puede interpretarse como desconocimiento del derecho de calificación ejercido por el Estado que asila”. Ante ello, la Corte considera que la cuestión referida al valor jurídico y a las consecuencias de las decisiones adoptadas en el marco de los órganos de tratados o de procedimientos especiales del sistema universal de protección de los derechos humanos que establezcan responsabilidad internacional, exceden el ámbito de competencia de este Tribunal, en tanto se rigen por su propio marco normativo y mandato, por lo que no es admisible. Los aspectos restantes podrán ser objeto de la presente opinión consultiva.

28. En definitiva, la Corte considera que el contenido de las consultas planteadas está dirigido principalmente a interpretar el asilo como un derecho humano contemplado en los términos del artículo 22.7 de la Convención Americana y XXVII de la Declaración Americana, y a las obligaciones internacionales que se derivan para los Estados ante supuestos de búsqueda de protección en sede diplomática.

C. La competencia *ratione personae*

29. Ahora bien, en lo que se refiere a “terceros Estados”, la Corte nota que, aun cuando las preguntas “b” y “c” puedan ser reconducidas a la interpretaciones de disposiciones convencionales, mencionan, como presupuesto fáctico de la consulta, a “un Estado, ajeno a determinada convención sobre asilo” (preguntas “b” y “c”), o bien a “un Estado que pertenezca a un régimen jurídico regional distinto de aquel en base al cual se concedió el asilo” (pregunta “c”).

30. Al respecto, la Corte recuerda que las interpretaciones realizadas en el marco de su función consultiva involucran a los Estados miembros de la OEA, independientemente de que hayan o no ratificado la Convención Americana²², en tanto constituyen una fuente que, acorde a su propia naturaleza, contribuye, especialmente de manera preventiva, a lograr el eficaz respeto y garantía de los derechos humanos y, en particular, conforman una guía a ser utilizada para resolver las

²² Cfr. Opinión Consultiva OC-18/03, *supra*, párr. 60, y Opinión Consultiva OC-22/16, *supra*, párr. 25.

cuestiones relativas a su observancia y así evitar eventuales vulneraciones²³. Por ende, la competencia consultiva de la Corte no se extiende a las obligaciones de protección de derechos humanos que correspondan a Estados ajenos al sistema interamericano, aun cuando sean partes del tratado que sea objeto de interpretación²⁴.

31. En esta medida, las referidas preguntas podrán ser absueltas por la Corte en el entendido de que se circunscriben a interpretaciones que incumben a Estados que pueden ser o no parte de las convenciones sobre asilo (en adelante “convenciones latinoamericanas”, “convenciones interamericanas” o “convenciones regionales” sobre asilo), pero que conforman la comunidad de Estados miembros de la OEA. Ello en aras del interés general que revisten las opiniones consultivas, motivo por el cual no procede limitar el alcance de las mismas a unos Estados específicos²⁵.

32. Sin perjuicio de ello, no es posible desconocer que la propia naturaleza de la materia objeto de consulta implica el potencial involucramiento de terceros países en las relaciones internacionales con un Estado miembro de la OEA a raíz de una solicitud de asilo, en especial cuando se trate de asilo diplomático o extraterritorial, o ante sus obligaciones derivadas del principio de no devolución. No obstante, las consideraciones que en este documento se puedan realizar sobre terceros Estados no implica determinar el alcance de las obligaciones de aquellos que no son parte del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, ya que ello excedería la competencia del Tribunal, sino que se inscriben dentro del marco del propio sistema regional, el cual ciertamente contribuye al desarrollo del derecho internacional. En definitiva, corresponde a la Corte determinar las obligaciones de un Estado americano frente a los demás Estados miembros de la OEA y a las personas bajo su jurisdicción.

D. La competencia sobre los instrumentos regionales e internacionales involucrados

33. Ahora bien, con respecto a los diversos instrumentos internacionales mencionados en la consulta, la Corte estima necesario realizar algunas precisiones sobre el alcance de su competencia en cada supuesto.

34. En cuanto a la Convención Americana, la Corte ya ha establecido que la función consultiva le permite interpretar cualquier norma de dicho tratado, sin que ninguna parte o aspecto de dicho instrumento esté excluido del ámbito de interpretación. En este sentido, es evidente que la Corte tiene, en virtud de ser “intérprete última de la Convención Americana”, competencia para emitir, con plena autoridad, interpretaciones sobre todas las disposiciones de la Convención, incluso aquellas de carácter procesal²⁶.

35. Además, el artículo 64.1 de la Convención Americana autoriza a la Corte para rendir opiniones consultivas sobre la interpretación de la Declaración Americana, en el marco y dentro de los límites de su competencia en relación con la Carta de la OEA (en adelante “la Carta”) y la Convención u otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos²⁷. Por ende, la Corte, al interpretar la Convención en el marco de su función consultiva,

²³ Cfr. Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 31, y Opinión Consultiva OC-24/17, *supra*, párr. 27.

²⁴ Cfr. Opinión Consultiva OC-1/82, *supra*, párr. 21 y punto decisivo primero.

²⁵ Cfr. Opinión Consultiva OC-16/99, *supra*, párr. 41, y Opinión Consultiva OC-23/17, *supra*, párr. 35.

²⁶ Cfr. Opinión Consultiva OC-20/09, *supra*, párr. 18, y Opinión Consultiva OC-23/17, *supra*, párr. 16.

²⁷ Cfr. *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. Serie A No. 10, punto decisivo primero y único.

está facultada a recurrir a la Declaración Americana cuando corresponda y en los términos del artículo 29.d) de la Convención.

36. La Corte ya ha recalcado que, en la Convención Americana, subyace una tendencia a integrar el sistema regional y el sistema universal de protección de los derechos humanos. En efecto, el preámbulo reconoce de forma expresa que los principios que sirven de base a ese tratado han sido también consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y que “han sido reafirmados y desarrollados en otros instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional”. Igualmente, varias disposiciones de la Convención hacen referencia a otras convenciones internacionales o al derecho internacional, sin restringirlas al ámbito regional, como por ejemplo el propio artículo 22. En efecto, como será desarrollado posteriormente, la propia Convención, al igual que la Declaración Americana, hacen una remisión expresa a otros convenios internacionales (*infra* párr. 139). Asimismo, al cotejar los términos del artículo 29, que contiene las normas de interpretación de la Convención, la Corte ha afirmado que su literalidad “se opone, en términos bastante claros, a restringir el régimen de protección de los derechos humanos atendiendo a la fuente de las obligaciones que el Estado haya asumido en esa materia”²⁸.

37. En esta medida, tal como lo ha hecho previamente²⁹, la Corte entiende que la Declaración Universal de Derechos Humanos puede ser de utilidad para el ejercicio de la función consultiva, en los términos del artículo 29.d) de la Convención Americana, en cuanto establece determinados principios comunes a las naciones y de valor universal. En este sentido, la Corte nota que oportunamente ha sido afirmado que la Declaración Universal “enuncia una concepción común a todos los pueblos de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”³⁰.

38. Asimismo, la Corte recuerda que el artículo 64.1 de la Convención, al referirse a la facultad de la Corte de emitir una opinión sobre “otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos”, es amplio y no restrictivo. Así, ha afirmado que:

[...] la competencia consultiva de la Corte puede ejercerse, en general, sobre toda disposición, concerniente a la protección de los derechos humanos, de cualquier tratado internacional aplicable en los Estados americanos, con independencia de que sea bilateral o multilateral, de cuál sea su objeto principal o de que sean o puedan ser partes del mismo Estados ajenos al sistema interamericano³¹.

39. Por lo tanto, la Corte examinará a continuación si los otros tratados internacionales invocados por Ecuador pueden ser catalogados como “otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos”, en los términos del artículo 64.1 de la Convención.

40. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³², así como la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes³³ (en adelante “Convención

²⁸ Opinión Consultiva OC-1/82, *supra*, párr. 42.

²⁹ La Corte ya se ha expedido sobre la Declaración Universal de Derechos Humanos en el marco de su función consultiva en *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 55.

³⁰ *Proclamación de Teherán*, Proclamada por la Conferencia Internacional de Derechos Humanos en Teherán el 13 de mayo de 1968, UN Doc. A/CONF.32/41 p. (1968), punto 2.

³¹ Opinión Consultiva OC-1/82, *supra*, punto decisivo primero, y Opinión Consultiva OC-24/17, *supra*, párr. 17.

³² Los siguientes 31 Estados miembros de la OEA son parte de este tratado adoptado el 16 de diciembre 1966, entrada en vigor el 23 de marzo de 1976: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

contra la Tortura”), son tratados adoptados bajo la órbita de las Naciones Unidas que conciernen a la protección de los derechos humanos y que son aplicables a los Estados americanos. En efecto, a modo de ejemplo, es pertinente notar que la Corte ya se ha expedido sobre el Pacto Internacional en el marco de su función consultiva en la *Opinión Consultiva OC-16/99*³⁴ y la *Opinión Consultiva OC-18/03*³⁵.

41. Si bien la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (en adelante “Convención de 1951”), adoptada en Ginebra en 1951, y su Protocolo, adoptado en Nueva York en 1967 (en adelante “Protocolo de 1967”), no constituyeron en su origen tratados de derechos humanos en *stricto sensu*, no es posible ignorar que su objeto principal consiste en proteger los derechos humanos de las personas cuando dicha protección no está disponible en sus países de origen. Asimismo, es pertinente resaltar la interacción que estos instrumentos desempeñan con los regímenes de protección de los derechos humanos. Según los términos de su preámbulo, el objeto de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados es garantizar la protección internacional a través del reconocimiento del derecho de asilo, así como asegurar a las personas refugiadas “el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales”. Asimismo, ese mismo objeto se encuentra contenido en el Protocolo de 1967, en cuanto extiende el alcance geográfico y temporal inicialmente previsto por la Convención de 1951. Tanto la Convención de 1951³⁶ como el Protocolo de 1967³⁷ fueron ratificados por 28 y 29 Estados miembros de la OEA, respectivamente.

42. En este sentido, la Corte entiende que, si bien son tratados internacionales de carácter especial, en cuanto se abocan a la protección internacional de solicitantes de asilo y refugiados, una visión integradora, como la postulada por la propia Convención Americana (*supra* párr. 36) y la adoptada por esta Corte en la *Opinión Consultiva OC-21/14*³⁸, permite entender la protección internacional desde una perspectiva de derechos humanos, sin desconocer el valor de la especialidad. En el sistema regional, tanto por las raíces históricas como por el desarrollo de la tradición jurídica del derecho interamericano, dicha conexidad es innegable. En particular, la Corte nota que los instrumentos interamericanos reconocen el derecho a buscar y recibir asilo, así como el principio de no devolución. Por su parte, el régimen de protección de refugiados no puede escindirse de los derechos humanos, de forma tal que, paralelamente al proceso de positivización internacional y al desarrollo interpretativo progresivo de los mecanismos de supervisión, se ha imbuido a la protección internacional de un enfoque de derechos humanos. Como ejemplo, es posible remarcar la incorporación de las garantías del debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado. Es en esta línea que la Corte entiende que ambos

³³ Los siguientes 25 Estados miembros de la OEA son parte de este tratado adoptado el 10 de diciembre de 1984, entrada en vigor el 26 de junio de 1987: Antigua y Barbuda, Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Uruguay y Venezuela.

³⁴ Cfr. Opinión Consultiva OC-16/99, *supra*, párr. 109.

³⁵ Cfr. Opinión Consultiva OC-18/03, *supra*, párr. 55.

³⁶ La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada en Ginebra el 28 de julio de 1951, entrada en vigor el 22 de abril de 1954. Los siguientes 28 Estados miembros de la OEA son parte de este tratado: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, y Uruguay.

³⁷ El Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptado en Nueva York el 31 de enero de 1967, entrado en vigor el 4 de octubre de 1967. Los siguientes 29 Estados miembros de la OEA son parte de este protocolo: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Los Estados que no han ratificado ni accedido a la Convención de 1951 ni a su Protocolo son: Barbados, Cuba, Grenada, Guyana y Santa Lucía. Es decir que, todos los Estados latinoamericanos son Parte del Protocolo, con la excepción de Cuba.

³⁸ Cfr. Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párrs. 58 a 60.

tratados conciernen a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos y que, por tal razón, se encuentran dentro de su ámbito de competencia.

43. En cuanto a la Convención Interamericana sobre Extradición, adoptada en Caracas en 1981, y a la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal, adoptada en Nassau en 1992, la presente solicitud de opinión consultiva refiere a la interpretación de las disposiciones contenidas en sus respectivos artículos 4.4 y 9.c. La Convención Interamericana sobre Extradición es un tratado multilateral del sistema interamericano, cuyo objeto es “perfeccionar la cooperación internacional en materia jurídico-penal” y “extender la extradición a fin de evitar la impunidad de los delitos y simplificar las formalidades y permitir la ayuda mutua en materia penal”. Por su parte, la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal es también un tratado multilateral del sistema interamericano, cuya objeto es contribuir al propósito de “procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre [los Estados miembros de la OEA]”³⁹. De este modo, el objeto principal de ambos tratados regionales no es la protección de los derechos humanos, aun cuando el preámbulo de la Convención Interamericana sobre Extradición afirma que su propósito se realizará “con el debido respeto de los derechos humanos consagrados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos”. Sin perjuicio de ello, la Corte nota que ambas disposiciones, en tanto versan sobre los alcances de la figura de la extradición, pueden relacionarse con la interpretación que este Tribunal tenga que realizar respecto a la protección derivada del derecho a buscar y recibir asilo y del principio de no devolución y es, por tanto, en esa medida que considerará dichas disposiciones.

44. Finalmente, en cuanto a “las convenciones interamericanas sobre asilo” y a la Declaración sobre Asilo Territorial, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1967, la Corte considera que estos instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos variados pueden servir como guía de interpretación⁴⁰ del artículo 22.7, por lo que podrán ser tenidas en cuenta como parte del *corpus juris* internacional en materia de asilo.

45. En conclusión, la Corte considera que está facultada para pronunciarse en su esfera consultiva sobre todos los instrumentos internacionales traídos a consulta por el Estado del Ecuador, en tanto conciernen a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, por lo que recaen en el ámbito de la competencia de la Corte, así como en razón de la propia remisión que hace el artículo 22 de la Convención a los convenios internacionales (*supra* párr. 36 e *infra* párr. 142).

E. La procedencia de la solicitud de opinión consultiva

46. Además de los requisitos formales establecidos en la Convención y el Reglamento, la Corte Interamericana ha desarrollado criterios jurisprudenciales respecto a la procedencia y pertinencia de dar trámite, o bien de dar respuesta, a una solicitud de opinión consultiva. En particular, la Corte ha señalado en su jurisprudencia⁴¹ algunos supuestos que, de verificarse, podrían conllevar al uso de la facultad de no dar trámite o de no dar respuesta a la solicitud. Así, la Corte se ha referido a que una solicitud: a) no debe encubrir un caso contencioso⁴² o pretender obtener prematuramente un pronunciamiento sobre un tema o asunto que podría eventualmente ser

³⁹ Preámbulo de la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal.

⁴⁰ Cfr. Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 60, y Opinión Consultiva OC-24/17, *supra*, párr. 60.

⁴¹ Cfr. *Solicitud de Opinión Consultiva presentada por el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de junio de 2016, Considerando sexto.

⁴² Cfr. Opinión Consultiva OC-12/91, *supra*, párr. 28; Opinión Consultiva OC-16/99, *supra*, párrs. 46 y 47, y Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 24 de junio de 2005, Considerando quinto.

sometido a la Corte a través de un caso contencioso⁴³; b) no debe utilizarse como un mecanismo para obtener un pronunciamiento indirecto de un asunto en litigio o en controversia a nivel interno⁴⁴; c) no debe utilizarse como un instrumento de un debate político interno⁴⁵; d) no debe abarcar, en forma exclusiva, temas sobre los que la Corte ya se ha pronunciado en su jurisprudencia⁴⁶, y e) no debe procurar la resolución de cuestiones de hecho, sino que busca desentrañar el sentido, propósito y razón de las normas internacionales sobre derechos humanos y, sobre todo, coadyuvar a los Estados miembros y a los órganos de la OEA para que cumplan de manera cabal y efectiva sus obligaciones internacionales⁴⁷. Sin embargo, los criterios desarrollados no son una lista exhaustiva, y tampoco constituyen límites infranqueables, en tanto corresponde a la Corte evaluar en cada solicitud concreta la pertinencia de ejercer su función consultiva.

47. Además, la competencia consultiva de la Corte no debe, en principio, ejercerse mediante especulaciones abstractas, sin una previsible aplicación a situaciones concretas que justifiquen el interés de que se emita una opinión consultiva⁴⁸. En suma, corresponde a la Corte sopesar los legítimos intereses de la parte solicitante con los objetivos generales a los que atiende la función consultiva.

48. Como fue adelantado, algunas observaciones presentadas durante el procedimiento consideraron que esta solicitud de opinión consultiva sería improcedente por su supuesta relación con una situación de hecho concreta en que se encuentra el Estado del Ecuador, aun cuando dicho escenario no fuera mencionado por el Estado solicitante (*supra* párrs. 20 y 22). En particular, se refirieron al caso de Julian Assange, fundador de Wikileaks, quien en el año 2012 obtuvo asilo en la embajada del Ecuador en el Reino Unido y, desde ese momento, permanece allí.

49. Así pues, corresponde a la Corte examinar, entre otros, si se pretende hacer un uso indebido de la función consultiva para resolver asuntos contenciosos⁴⁹. A fin de resolver el interrogante sobre si este supuesto de hecho podría en sí mismo conllevar a que la Corte no se pronuncie, es preciso recapitular cuál ha sido su posición en la materia.

50. La Corte recuerda que, conforme a su jurisprudencia, el solo hecho de que existan casos contenciosos relacionados con el tema de la consulta, o peticiones ante la Comisión Interamericana, o procesos ante la Corte Internacional de Justicia, no basta para que este Tribunal se abstenga de responder las preguntas sometidas a consulta, debido a su carácter de institución judicial

⁴³ Cfr. Opinión Consultiva OC-16/99, *supra*, párr. 45, y Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 24 de junio de 2005, Considerando sexto.

⁴⁴ Cfr. Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la República de Costa Rica. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 10 de mayo de 2005, Considerando décimo tercero.

⁴⁵ Cfr. *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización*. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párr. 30, y Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la República de Costa Rica. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 10 de mayo de 2005, Considerando undécimo.

⁴⁶ Cfr. Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 24 de junio de 2005, Considerandos séptimo a décimo segundo, y Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de enero de 2009, Considerandos séptimo y décimo quinto.

⁴⁷ Cfr. Opinión Consultiva OC-16/99, *supra*, párr. 47; Opinión Consultiva OC-18/03, *supra*, párr. 63, y Opinión Consultiva OC-24/17, *supra*, párr. 22.

⁴⁸ Cfr. *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 16, y Opinión Consultiva OC-24/17, *supra*, párr. 20.

⁴⁹ Cfr. Opinión Consultiva OC-12/91, *supra*, párr. 28, y Opinión Consultiva OC-18/03, *supra*, párr. 62.

autónoma⁵⁰. La labor interpretativa que este Tribunal debe cumplir, en ejercicio de su función consultiva, difiere de su competencia contenciosa en la medida en que no existe un litigio a resolver⁵¹. El propósito central de la función consultiva es obtener una interpretación judicial sobre una o varias disposiciones de la Convención, o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos⁵².

51. Por otra parte, conforme a lo ya señalado por la Corte, la competencia consultiva no debe, en principio, ejercerse mediante especulaciones abstractas, sin una previsible aplicación a situaciones concretas que justifiquen el interés de que se emita una opinión consultiva (*supra* párr. 47). Así, el señalamiento de algunos ejemplos sirve al propósito de referirse a un contexto particular e ilustrar las distintas interpretaciones que pueden existir sobre la cuestión jurídica objeto de la consulta, sin que por esto implique que el Tribunal esté emitiendo un pronunciamiento jurídico sobre la situación planteada en dichos ejemplos⁵³. Además, estos últimos permiten a la Corte señalar que su opinión consultiva no constituye una mera especulación abstracta y que el interés en la misma se justifica por el beneficio que pueda traer a la protección internacional de los derechos humanos⁵⁴. La Corte, al abordar el tema, actúa en su condición de tribunal de derechos humanos, guiada por los instrumentos internacionales que gobiernan su competencia consultiva y procede a realizar un análisis estrictamente jurídico de las cuestiones planteadas ante ella⁵⁵.

52. En suma, la Corte ha entendido que, si bien no debe perder de vista que su función consultiva implica esencialmente el ejercicio de una facultad interpretativa, las consultas deben revestir un alcance práctico y tener previsibilidad de aplicación, al mismo tiempo que no deben circunscribirse a un presupuesto fáctico en extremo preciso que torne difícil desvincularla de un pronunciamiento sobre un caso específico, lo cual iría en desmedro del interés general que pudiera suscitar una consulta⁵⁶. Ello requiere, en última instancia, un ejercicio delicado de apreciación judicial para discernir el objeto sustancial de la solicitud que pueda alcanzar pretensiones de validez generalizada y trascender a todos los Estados americanos, más allá de los motivos que puedan haberla originado o de la referencia a hechos particulares.

53. En particular, la Corte nota que no ha sido reportado ningún caso que se tramite ante el sistema interamericano relativo a las cuestiones sometidas a consulta. En consecuencia, la Corte considera que, sin pronunciarse sobre ningún asunto concreto que pueda haber sido señalado en el trámite del presente procedimiento consultivo, corresponde dar curso a la consideración del objeto sustancial subyacente en la presente solicitud, a fin de atender el interés general de que la Corte se pronuncie sobre una materia de significancia jurídica en el ámbito regional, esto es el derecho a buscar y recibir asilo. En este sentido, la respuesta a la presente solicitud de opinión consultiva permitirá, a través de la interpretación de la normativa relevante, clarificar y precisar el alcance y contenido del derecho a buscar y recibir asilo en el marco del sistema interamericano, así como de las obligaciones de los Estados miembros de la OEA en relación con las personas que se encuentren bajo su jurisdicción en búsqueda de protección internacional por diferentes motivos y, en última instancia, contribuir a su desarrollo en el derecho internacional de los derechos humanos.

⁵⁰ Cfr. Opinión Consultiva OC-16/99, *supra*, párrs. 45 a 65; Opinión Consultiva OC-18/03, *supra*, párrs. 62 a 66; Opinión Consultiva OC-23/17, *supra*, párr. 26, y Opinión Consultiva OC-24/17, *supra*, párr. 24.

⁵¹ Cfr. Opinión Consultiva OC-15/97, *supra*, párrs. 25 y 26, y Opinión Consultiva OC-24/17, *supra*, párr. 54.

⁵² Cfr. *Restricciones a la Pena de Muerte* (arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-3/83 del 8 de septiembre de 1983. Serie A No. 3, párr. 22, y Opinión Consultiva OC-24/17, *supra*, párr. 54.

⁵³ Cfr. Opinión Consultiva OC-16/99, *supra*, párr. 49, y Opinión Consultiva OC-23/17, *supra*, párr. 27.

⁵⁴ Cfr. Opinión Consultiva OC-16/99, *supra*, párr. 49, y Opinión Consultiva OC-18/03, *supra*, párr. 65.

⁵⁵ Cfr. Opinión Consultiva OC-17/02, *supra*, párr. 35, y Opinión Consultiva OC-24/17, *supra*, párr. 60.

⁵⁶ Cfr. Opinión Consultiva OC-16/99, *supra*, párrs. 38 a 41.

F. El requisito formal de formular las preguntas con precisión y las interpretaciones jurídicas de interés general subyacentes

54. Como ya fue expuesto, recae sobre el Estado solicitante la carga de enunciar las preguntas con precisión (*supra* párr. 16). La Corte advierte que todas las preguntas formuladas por Ecuador contienen presupuestos fácticos, en tanto se refieren a determinado accionar estatal como condición para que este Tribunal determine si tal forma de actuar resulta conforme o no al marco normativo internacional, así como las “consecuencias jurídicas” que deberían derivarse de éste. Al respecto, es necesario recordar que, en el ejercicio de su función consultiva, la Corte no está llamada a resolver cuestiones de hecho, sino a desentrañar el sentido, propósito y razón de las normas internacionales sobre derechos humanos⁵⁷. De este modo, la función consultiva constituye “un servicio que la Corte está en capacidad de prestar a todos los integrantes del sistema interamericano, con el propósito de coadyuvar al cumplimiento de sus compromisos internacionales” sobre derechos humanos⁵⁸. Por ende, de atender la solicitud en los términos formulados por Ecuador se desvirtuarían los fines de la función consultiva, “pues sus interrogantes no se refieren exclusivamente a cuestiones de derecho o interpretación de tratados y dependen, para su respuesta, de que se determinen hechos en casos específicos”⁵⁹.

55. En esta línea, la Corte recuerda que no está necesariamente constreñida a los literales términos de las consultas que se le formulan. Así, en ejercicio de sus facultades inherentes a la competencia otorgada por el artículo 64 de la Convención, puede tener que precisar o esclarecer y, en ciertos supuestos, reformular, las preguntas que se le plantean, con el fin de determinar con claridad el objeto sustancial de su labor interpretativa. Ello implica examinar si es posible reconducir la pregunta o las preguntas presentadas a la interpretación de normas de la Convención Americana u otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, con la cual se requiera proveer una guía efectiva para los Estados.

56. Por ende, para un ejercicio más eficaz de su función consultiva, y teniendo en cuenta que ésta consiste esencialmente en interpretar y aplicar la Convención Americana u otros tratados sobre los cuales tenga competencia, la Corte estima pertinente proceder a reformular en términos generales y englobantes, a partir de las disposiciones jurídicas relevantes, las preguntas que se encuentran dentro de su competencia consultiva, como se indica seguidamente:

- 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?

⁵⁷ Cfr. *Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención* (arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-14/94 de 9 de diciembre de 1994. Serie A No. 14, párr. 23, y Opinión Consultiva OC-24/17, *supra*, párr. 22.

⁵⁸ Cfr. Opinión Consultiva OC-1/82, *supra*, párr. 39, y Opinión Consultiva OC-24/17, *supra*, párr. 22.

⁵⁹ Opinión Consultiva OC-16/99, *supra*, párr. 46.

- 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?

57. Para concluir, la Corte subraya que estas dos preguntas comprenden en esencia los interrogantes más importantes formulados inicialmente por Ecuador.

58. La Corte estima necesario, además, recordar que, conforme al derecho internacional, cuando un Estado es parte de un tratado internacional, como la Convención Americana, dicho tratado obliga a todos sus órganos, incluidos los poderes judicial y legislativo⁶⁰, por lo que la violación por parte de alguno de dichos órganos genera responsabilidad internacional para aquél⁶¹. Es por tal razón que estima necesario que los diversos órganos del Estado realicen el correspondiente control de convencionalidad⁶², también sobre la base de lo que señale en ejercicio de su competencia no contenciosa o consultiva, la que innegablemente comparte con su competencia contenciosa, el propósito del sistema interamericano de derechos humanos, cual es, "la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos"⁶³.

59. A su vez, a partir de la norma convencional interpretada⁶⁴ a través de la emisión de una opinión consultiva, todos los órganos de los Estados miembros de la OEA, incluyendo a los que no son Parte de la Convención pero que se han obligado a respetar los derechos humanos en virtud de la Carta de la OEA (artículo 3.I) y la Carta Democrática Interamericana (artículos 3, 7, 8 y 9), cuentan con una fuente que, acorde a su propia naturaleza, contribuye también y especialmente de manera preventiva, a lograr el eficaz respeto y garantía de los derechos humanos y, en particular, constituye una guía a ser utilizada para resolver las cuestiones relativas al respeto y garantía de los derechos humanos en el marco de la protección internacional y así evitar eventuales vulneraciones de derechos humanos⁶⁵.

60. Este Tribunal recuerda que es inherente a sus facultades la potestad de estructurar sus pronunciamientos en la forma que estime más adecuada a los intereses del derecho y a los efectos de una opinión consultiva. Teniendo en cuenta lo anterior, con la finalidad de dar una respuesta adecuada a las dos preguntas expresadas *supra*, la Corte ha decidido estructurar la presente opinión en dos capítulos. Primeramente, la Corte abordará la cuestión del derecho de asilo y su alcance como derecho humano en el sistema interamericano para, posteriormente, determinar las obligaciones estatales asociadas a una situación de asilo diplomático.

IV

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

⁶⁰ Cfr. *Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 93, y Opinión Consultiva OC-24/17, *supra*, párr. 26.

⁶¹ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 164, y Opinión Consultiva OC-24/17, *supra*, párr. 26.

⁶² Cfr. *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 124, y Opinión Consultiva OC-24/17, *supra*, párr. 26.

⁶³ *El Efecto de las Reservas sobre la Entrada en Vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-2/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 2, párr. 29, y Opinión Consultiva OC-24/17, *supra*, párr. 26.

⁶⁴ Cfr. *Caso Gelman Vs. Uruguay. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013, Considerandos 65 a 90, y Opinión Consultiva OC-24/17, *supra*, párr. 27.

⁶⁵ Cfr. Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 31, y Opinión Consultiva OC-24/17, *supra*, párr. 27.

61. En este capítulo, la Corte realizará la interpretación de los artículos 22.7 de la Convención Americana y XXVII de la Declaración Americana. A tal fin, la Corte primeramente establecerá la clasificación del asilo que utilizará en la presente decisión y, posteriormente, dividirá su análisis en los siguientes apartados: a) desarrollo histórico del asilo; b) el núcleo del asilo como concepto jurídico y sus particularidades de acuerdo a la modalidad; c) cristalización del asilo como un derecho humano en instrumentos internacionales; d) recepción normativa a nivel nacional de las diversas modalidades de asilo, y e) el derecho humano a buscar y recibir asilo en el marco del sistema interamericano.

62. Las disposiciones que corresponde a la Corte interpretar en esta opinión consultiva son el artículo 22.7 de la Convención Americana y XXVII de la Declaración Americana, ello en lectura conjunta con el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de Nueva York de 1967, así como con las convenciones latinoamericanas sobre asilo, y las normas pertenecientes al orden interno de los Estados miembros de la OEA.

63. Las disposiciones interamericanas relevantes establecen lo siguiente:

Artículo 22 de la Convención Americana. Derecho de Circulación y de Residencia
[...]

7. Toda persona tiene el derecho a buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales. [...]

Artículo XXVII de la Declaración Americana. Derecho de asilo

Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales.

64. Como puede advertirse, el derecho humano sobre el cual la Corte va a centrar su labor interpretativa es 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 está 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.

65. Para la Corte, el asilo es la figura rectora que recoge la totalidad de las instituciones vinculadas a la protección internacional de las personas forzadas a huir de su país de nacionalidad o residencia habitual. Como fue adelantado, la institución del asilo se manifiesta a través de diversas figuras o modalidades. A los fines de esta opinión consultiva, la Corte pasa a establecer su entendimiento de la clasificación del asilo.

66. El *asilo en sentido estricto o asilo político*⁶⁶, es la protección que un Estado ofrece a personas que no son sus nacionales cuando su vida, integridad personal, seguridad y/o libertad se

⁶⁶ La terminología de “asilo político” fue utilizada en distintas convenciones latinoamericanas para referirse al asilo diplomático, mientras que el “refugio político” fue adoptado como un término sinónimo del asilo territorial, a pesar de que todos estos institutos se otorgaban en beneficio de personas perseguidas por delitos políticos o conexos o por motivos políticos. De este modo, el asilo diplomático se ha denominado también asilo político y el asilo territorial se ha llamado en algunas ocasiones refugio o refugio político. Dicha clasificación contribuyó a la confusión de la terminología y a la dicotomía asilo-refugio. Por ello, la Corte estima que el asilo político abarca tanto al asilo territorial como el asilo diplomático, y se le denomina “político” en razón de la materia que busca proteger, es decir, la persecución por delitos políticos o conexos, o bien por motivos políticos, más allá del lugar en el cual se otorgue (*infra* párr. 88).

encuentran o podrían encontrarse en peligro, con motivo de persecución por delitos políticos o comunes conexos con estos, o por motivos políticos. El asilo en sentido estricto coincide con la llamada “tradicción latinoamericana del asilo” (*infra* párrs. 78 a 93).

67. A su vez, de acuerdo al lugar en el que se brinda la protección, el asilo en sentido estricto puede clasificarse en:

i) *Asilo territorial*: consiste en la protección que un Estado brinda en su territorio a las personas nacionales o residentes habituales de otro Estado en donde son perseguidas por motivos políticos, por sus creencias, opiniones o filiación política o por actos que puedan ser considerados como delitos políticos o comunes conexos. El asilo territorial se encuentra intrínsecamente relacionado con la prohibición de extradición por delitos políticos o comunes cometidos con fines políticos.

ii) *Asilo diplomático*: consiste en la protección que un Estado brinda en sus legaciones, navíos de guerra, aeronaves militares y campamentos, a las personas nacionales o residentes habituales de otro Estado en donde son perseguidas por motivos políticos, por sus creencias, opiniones o filiación política o por actos que puedan ser considerados como delitos políticos o comunes conexos.

68. El *asilo bajo el estatuto de refugiado, de acuerdo a la definición tradicional y a la definición regional ampliada de la Declaración de Cartagena*⁶⁷, comprende la protección de aquella persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él. El término “refugiado(a)” es aplicable también a aquellas personas que han huido de sus países de origen porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

69. Teniendo en cuenta la clasificación establecida, el punto que la Corte tiene que dilucidar en este apartado es si, a partir de las pautas interpretativas del derecho internacional de los derechos humanos, ¿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?

70. En definitiva, la respuesta a dicho interrogante dependerá de las conclusiones a las que esta Corte arribe respecto a las diversas dudas interpretativas que, de acuerdo a lo ventilado en este procedimiento, generan la forma en que las disposiciones interamericanas fueron redactadas en cuanto a los siguientes aspectos: i) el significado del término asilo en sí mismo; ii) el factor “en

⁶⁷ Cfr. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, *supra*, artículo 1.A.2), y Declaración de Cartagena sobre Refugiados, adoptada por el “Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios”, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984, el cual fue auspiciado por el Gobierno de Colombia y copatrocinado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Cartagena de Indias, el Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, conclusión Tercera. Véase también, Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 49.m).

territorio extranjero”, y iii) el condicionante “de acuerdo con la legislación de cada país/Estado y con los convenios internacionales”.

71. Para darse a la labor interpretativa, la Corte estima pertinente, a modo de prelude, evidenciar que el asilo es una figura que ha variado con el tiempo, derivándose de instituciones similares que existieron a lo largo de la historia, pero a su vez adquirieron matices particulares dependiendo del período. El asilo pasó de ser una institución humanitaria, para luego adquirir un carácter marcadamente religioso y, actualmente, erigirse en una institución jurídica reconocida, con diversos alcances y matices, tanto en el derecho internacional como en el derecho interno. A partir de ese momento, el asilo se empezó a codificar en tratados de naturaleza netamente interestatal y, luego, en instrumentos de derechos humanos. Por ello, la Corte se referirá a la concreción del reconocimiento del asilo como un derecho humano en instrumentos internacionales, tanto bajo la órbita regional como universal, para finalmente abocarse específicamente a su función interpretativa en los términos descritos *supra*. Lo referente al alcance de las obligaciones estatales será tratado en el próximo capítulo al responder a la segunda pregunta planteada.

A. Desarrollo histórico del asilo

A.1 Orígenes

72. Si bien resulta complejo establecer con certeza el momento exacto de su aparición, según algunos doctrinantes, el asilo habría existido desde la antigüedad, en pueblos como el egipcio y el hebreo mediante las llamadas “ciudades refugio”. Asimismo, entre los griegos, existió la costumbre de otorgar protección a cualquier persona que se refugiara en los santuarios, amparándose en el carácter sagrado de los lugares destinados al culto (estatuas, altares y templos de los dioses). En este caso, la garantía del asilo era una cuestión de derecho divino, es decir, que no respondía a principios jurídicos o morales, ni a sentimientos humanitarios, sino más bien, al temor supersticioso del castigo de la divinidad si se violaban los recintos en los que se encontraban las personas protegidas. Este tipo de asilo es conocido por los doctrinantes como “asilo pagano”.

73. La etimología moderna de la expresión asilo proviene del vocablo griego *ásylos*, que significa “sitio inviolable”. La práctica del asilo en el cristianismo se inició cuando se erigieron los primeros templos de dicha fe, al tiempo en que ésta se convertía en la religión oficial del Imperio Romano. A partir de allí, la inviolabilidad del asilado provino, primero, del respeto por la investidura del sacerdote que intercedía por el perseguido, y luego de la inviolabilidad del carácter sagrado del recinto (iglesias, conventos, cementerios). Con ello nació el asilo canónico o eclesiástico.

74. Con el paso del tiempo, la figura del asilo eclesiástico fue perdiendo fuerza. La aparición de diversos Estados independientes y soberanos en Europa, implicó el aumento de la protección a individuos dentro del territorio del Estado que los recibía, por lo que el asilo territorial empezó a ganar más fuerza, y a su vez, la extradición para criminales comunes se consolidó. La figura jurídica de asilo que conocemos en la actualidad tiene su origen en la Revolución Francesa y la Constitución Francesa de 1793, cuando el asilo dejó de ser una tradición religiosa para adquirir una connotación civil y contenido político, estrechamente vinculada con el concepto de soberanía estatal y el ejercicio de la extradición. Asimismo, la incompatibilidad de ideales políticos en el siglo XIX, proveniente de procesos de construcción nacional, dio lugar a un gran flujo de migraciones en Europa, donde las personas buscaban protección. De esta manera, las leyes y los tratados comenzaron a distinguir entre criminales comunes y políticos, desarrollándose la noción del asilo político. Sin embargo, a pesar del reconocimiento del asilo a favor de los perseguidos políticos, derivado de algunas decisiones concretas de negación de la extradición a ciertas personas en la Europa posrevolucionaria, ello no significó un desarrollo progresivo y vigoroso de la figura del asilo en las jurisdicciones internas de países europeos, ni a través de convenios internacionales.

A.2 Aparición y evolución del asilo diplomático

75. El asilo diplomático o extraterritorial aparece con el nacimiento de las naciones-estados y el establecimiento de la diplomacia permanente en Europa en los siglos XV y XVI, como resultado de la instalación de las embajadas y del otorgamiento de privilegios personales a embajadores, quienes a partir de entonces gozaron, entre otros, de la inviolabilidad de sus propiedades (vivienda y transporte). El asilo diplomático progresó en aquella época, mientras que el asilo religioso o eclesiástico decayó, siendo este último, un antecedente del asilo diplomático, debido a la inviolabilidad de los recintos sagrados, conforme a lo explicado con anterioridad (*supra* párr. 73). Es importante resaltar que, tras el Congreso de Westfalia de 1648, y la consecuente consolidación de una diplomacia entre los Estados europeos del siglo XVII, surgió la necesidad de establecer ciertas reglas relativas a la inmunidad de la persona del embajador, así como la inviolabilidad de sus propiedades. En consecuencia, la residencia del embajador empezó a ser custodiada, y la misión diplomática se consolidó como un lugar seguro, completamente aislado del ejercicio de la jurisdicción del Estado receptor. Luego de superada la ficción de considerar a las misiones como territorios del país que representan, la inviolabilidad de los locales diplomáticos pasó de responder a una práctica consuetudinaria a codificarse en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.

76. El asilo diplomático fue inicialmente otorgado para delincuentes comunes, en donde no solo existía la inviolabilidad de las misiones y la residencia del embajador, sino también de todo el barrio donde se encontraba dicha residencia (*franchise des quartiers o jus quateriorum*), aunque esta última figura finalizó en el siglo XVIII debido a los abusos cometidos en la práctica. La costumbre de los embajadores de recibir a distintas personas en las legaciones, pronto decantó en conflictos de gran magnitud relativos al alcance de las prerrogativas de la misión diplomática, por lo que el asilo diplomático comenzó a caer en desuso en Europa en el siglo XIX, afianzándose la figura de la extradición. El asilo diplomático para acusados de delitos políticos, por otro lado, si bien presentó la resistencia de los gobiernos territoriales para reconocerlo, fue otorgado en algunos casos europeos durante los siglos XIX y XX.

77. A pesar del declive europeo de la institución debido a una mayor estabilidad política, en América Latina se consolidó como respuesta a las constantes crisis propias de la incipiente independencia de los Estados latinoamericanos. En este sentido, aunque el asilo diplomático nació en Europa, posteriormente, debido a la situación política se desarrolló en las legislaciones de los países latinoamericanos, lugar donde se dio un impulso más amplio de este tema, en especial por la creación de tratados internacionales en la materia.

A.3 La llamada "tradición latinoamericana del asilo" y la no extradición por delitos políticos o conexos

78. El desarrollo del asilo territorial y diplomático en los países latinoamericanos data de fines del siglo XIX, cuando los Estados, luego de obtenida su independencia, se fueron organizando políticamente y comenzaron a adoptar tratados bilaterales o multilaterales para reglamentar el asilo en beneficio de los perseguidos políticos, a la par que establecieron la regla de la no extradición cuando se trate de personas que, con arreglo a la calificación del Estado requerido, sean perseguidas por delitos políticos, o delitos comunes perseguidos con una finalidad o razón política. Bajo dicha doctrina, lo que se procura es respetar el sometimiento de quienes son acusados de delitos de carácter común a los sistemas de justicia que funcionan bajo el estado de derecho y evitar la impunidad y, por el otro, no coartar los movimientos revolucionarios y de autodeterminación, así como los librepensadores.

79. Ahora bien, como lo señaló Colombia en sus alegatos en el *Caso de Asilo (Colombia Vs. Perú)* ante la Corte Internacional de Justicia, la institución del asilo en América nació como

resultado de la coexistencia de dos fenómenos que se derivan del derecho y la política: por un lado, del poder de los principios democráticos, del respeto al individuo y a la libertad de pensamiento; y por otro, a la frecuencia inusual de revoluciones y luchas armadas que pusieron en peligro la seguridad y la vida de las personas del bando perdedor⁶⁸.

80. El asilo fue, así, regulado progresivamente, generalmente como resultado o reacción ante conflictos interestatales que se suscitaron a raíz de hechos específicos. En esta primera etapa que marcó la llamada “tradición latinoamericana del asilo”⁶⁹, el asilo se incorporó en instrumentos de carácter multilateral, de forma tal que fue regulado como un derecho de los Estados que, haciendo uso de su soberanía, otorgaban protección a las personas que consideraban apropiadas.

81. Ejemplo de lo anterior, lo constituyó el Tratado sobre Derecho Penal Internacional, el cual fue firmado por los plenipotenciarios de Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay en Montevideo el 23 de enero de 1889, durante las jornadas del Primer Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado, el cual se adoptó con posterioridad a dos incidentes relacionados tanto con el asilo diplomático de un General peruano en mayo de 1865 en la embajada de los Estados Unidos de América en Perú, como con la protección brindada a un grupo de peruanos asilados con el encargado de negocios en funciones de Francia en Perú, lo cual dejó en evidencia la necesidad de adoptar ciertas reglas de entendimiento común, pero al mismo tiempo dotar de flexibilidad a la búsqueda de soluciones.

82. Dicho instrumento multilateral estableció con claridad que la extradición tendría como límite los delitos políticos, clasificándose como tales, en término del segundo párrafo del artículo 23, aquellos que la nación requerida considere con arreglo a la ley, aplicando en todo caso la norma más favorable al reclamado. El tratado en mención establece también la inviolabilidad del asilo para las personas perseguidas por delitos políticos (artículo 16) y regula tanto el asilo territorial (artículos 15 y 18) como el diplomático (artículo 17). Respecto de este último estableció, además, que este hecho deberá ponerse en conocimiento del Estado territorial, el cual podrá exigir que el perseguido sea puesto fuera del territorio nacional dentro del plazo más breve posible, para lo cual deberá arbitrar las garantías necesarias. De lo anterior se colige que, si la persona es requerida por delitos comunes, ésta deberá ser entregada a las autoridades locales por el jefe de la legación. Además, se exige de la persona asilada una conducta que no atente contra la paz pública del Estado contra el cual cometió los delitos.

83. El 20 de febrero de 1928 se adoptó la Convención sobre Asilo de La Habana, en la Sexta Conferencia Internacional de los Estados Americanos, con el propósito de regular la figura del asilo diplomático⁷⁰. En ella se reitera que las personas acusadas o condenadas por delitos comunes no podrán beneficiarse del asilo diplomático, por lo que deberán ser entregadas a las autoridades del Estado territorial (artículo 1). En cuanto a las personas perseguidas por delitos políticos, quienes si podrán solicitar asilo en las legaciones, este tratado avanza en fijar algunas reglas que serán aplicables “en la medida en que, como un derecho o por humanitaria tolerancia, lo admitieren el uso, las Convenciones o las leyes del país de refugio” (artículo 2). Estas reglas se refieren a: i) la concesión del asilo solo en casos de urgencia y por el tiempo estrictamente indispensable para que el asilado se ponga de otra manera en seguridad; ii) la comunicación de la concesión del asilo al estado territorial o en el cual se cometió el delito; iii) la potestad de este último Estado para exigir

⁶⁸ Cfr. Corte Internacional de Justicia (CIJ), Alegatos, Argumentos Orales, Documentos, *Caso de Asilo (Colombia Vs. Perú)*, vol. I, pág. 25, citado en el Informe del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas a la Asamblea General sobre la *Cuestión del Asilo Diplomático*, 22 de septiembre de 1975, Parte II, párr. 11.

⁶⁹ Cfr. *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 137 y Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 74.

⁷⁰ Esta Convención, que entró en vigor el 21 de mayo de 1929, cuenta con 16 Estados Parte: Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, y Uruguay.

que el asilado sea puesto fuera del territorio nacional dentro del más breve plazo posible; iv) la potestad del Estado asilante de exigir las garantías necesarias para que el asilado salga del país, y v) la prohibición de que los asilados practiquen actos contrarios a la tranquilidad pública. Dicho tratado no define qué se entenderá por delito común o por político, ni a qué Estado le corresponde el derecho de calificación.

84. Posteriormente, el 26 de diciembre de 1933, se adoptó la Convención sobre Asilo Político de Montevideo⁷¹ referida a la regulación del asilo diplomático, la cual tuvo como objetivo modificar el artículo 1 de la Convención de La Habana⁷². Asimismo, este convenio especificó que corresponde al Estado asilante “la calificación de la delincuencia política” (artículo 2).

85. Posteriormente, el Tratado sobre Asilo y Refugio Político de Montevideo fue adoptado el 4 de agosto de 1939⁷³. Este tratado, que regula ambas figuras del asilo, tanto territorial como diplomático, se basó en un proyecto preparado por el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, con motivo del interés renovado de regular la figura del asilo con mayor precisión y en conexión con la guerra civil en España⁷⁴. Si bien ninguno de los tratados adoptados tuvieron la intención de derogar al anterior, este tratado trazó como objetivo adoptar una regulación más robusta y detallada con el fin de dar respuesta normativa a nuevas situaciones que se habían presentado⁷⁵, destacándose que su ámbito de aplicación se amplió de proteger a personas perseguidas por delitos políticos o comunes conexos, a proteger a éstas y a las perseguidas por motivos políticos, criterio que fue conservado en las dos Convenciones de Caracas de 1954. El tratado reitera algunos asuntos regulados anteriormente en torno al asilo diplomático, como el hecho de que debe comunicarse inmediatamente al estado territorial los nombres de los asilados; que a éstos no se les permitirá practicar actos que alteren la tranquilidad pública o que tiendan a participar o influir en actividades políticas, cuya infracción acarreará el cese del asilo; que el Estado territorial puede exigir que el asilado sea puesto fuera del territorio nacional en el más breve plazo, y que el Estado asilante puede, a su vez, exigir las garantías necesarias para que el asilado pueda salir del país. Agrega que el Estado asilante “no contrae por ese hecho [otorgar el asilo diplomático] el deber de admitir en su territorio a los asilados” (artículo 1). Asimismo, contiene consideraciones sobre flujos masivos (artículo 8) y el caso de ruptura de relaciones diplomáticas (artículo 10), y dispone que toda divergencia será resuelta por la vía diplomática, el arbitraje o decisión judicial de tribunal reconocido por ambas partes (artículo 16).

86. Finalmente, las Convenciones sobre Asilo Diplomático⁷⁶ y Asilo Territorial⁷⁷ fueron ambas adoptadas el 28 de marzo de 1954 en Caracas. En particular, la Convención sobre Asilo Diplomático fue adoptada con posterioridad a la sentencia emitida por la Corte Internacional de

⁷¹ Esta Convención, que entró en vigor el 28 de marzo de 1935, cuenta con 16 Estados Parte: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, y República Dominicana.

⁷² El Instituto Americano de Derecho Internacional fue requerido por el Consejo de la Unión Panamericana con el fin de preparar para la Séptima Conferencia Internacional de Estados Americanos un proyecto en materia de asilo diplomático, el cual fue adoptado el 26 de diciembre de 1933. El documento no fue firmado por los Estados Unidos de América, quien declaró expresamente que su país no reconocía o suscribe la doctrina del asilo, como parte del derecho internacional.

⁷³ Esta Convención cuenta con 6 Estados Parte: Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Perú, y Uruguay. El Tratado entró en vigor entre las Altas Partes Contratantes en el orden en el que depositaron sus respectivas ratificaciones (artículo 18).

⁷⁴ Cfr. Informe del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas a la Asamblea General sobre la *Cuestión del Asilo Diplomático*, 22 de septiembre de 1975, Parte II, párr. 63.

⁷⁵ Cfr. Informe del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas a la Asamblea General sobre la *Cuestión del Asilo Diplomático*, 22 de septiembre de 1975, Parte II, párr. 64.

⁷⁶ La Convención sobre Asilo Diplomático, que entró en vigor el 29 de diciembre de 1954, cuenta con 14 Estados Parte: Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, y Venezuela.

⁷⁷ La Convención sobre Asilo Territorial, que entró en vigor el 29 de diciembre de 1954, cuenta con 12 Estados Parte: Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Panamá, Paraguay, Uruguay, y Venezuela.

Justicia el 20 de noviembre de 1950, en el *Caso de Asilo (Colombia/Perú)*, con motivo del asilo otorgado en la embajada de Colombia en el Perú al señor Víctor Raúl Haya de la Torre. El análisis de este caso por parte de la Corte Internacional de Justicia expuso la falta de regulación precisa y concreta sobre varios aspectos del asilo diplomático, lo cual llevó a los Estados latinoamericanos a regular, una vez más, dicha institución. En efecto, algunos meses después de la decisión de la Corte Internacional de Justicia, el Consejo de la Organización de Estados Americanos adoptó una resolución en la que declaró que el derecho de asilo era un “principio jurídico de las Américas” recogido en convenciones internacionales y estaba incluido como un derecho fundamental en la Declaración Americana⁷⁸. De igual forma, esta resolución recomendó al Comité Jurídico Interamericano darle prioridad al estudio de esta temática, con base en lo cual preparó dos proyectos de convenciones sobre asilo territorial y diplomático, los que, luego de distintas modificaciones fueron adoptados en 1954⁷⁹. Estos dos instrumentos constituyen las convenciones sobre asilo más completas de la región latinoamericana. La Convención sobre Asilo Territorial cuenta con la ratificación de 12 Estados y la Convención sobre Asilo Diplomático con la ratificación de 14 Estados.

87. La Convención sobre Asilo Diplomático mantiene la postura de que es un derecho del Estado el de conceder el asilo, por lo que no está obligado a otorgarlo ni a declarar por qué lo niega⁸⁰. Por otra parte, amplía los lugares donde se puede conceder el asilo diplomático⁸¹; zanja la cuestión en cuanto a que es al Estado asilante al que corresponde unilateralmente la calificación de la naturaleza del delito o de los motivos de la persecución, tomando en cuenta las informaciones que el gobierno territorial le ofrezca⁸²; exige como requisito para su concesión la urgencia, lo cual también deberá ser apreciado por el Estado asilante⁸³, y procura regular de forma más pormenorizada la terminación del asilo diplomático, en particular que el Estado territorial puede, en cualquier momento, exigir que el asilado sea retirado del país, para lo cual deberá otorgar un salvoconducto y las garantías de que no peligre su vida, su libertad o su integridad personal⁸⁴. Es decir, se obliga en este marco convencional a garantizar la salida de los asilados hacia el territorio extranjero, en el entendido de que la protección es por un tiempo estrictamente indispensable.

88. Hasta las Convenciones de 1954, el término “asilo” se utilizó exclusivamente para referirse a la modalidad específica del “asilo diplomático”, también denominado como “asilo político”, relativo a aquel que otorgaban los Estados en embajadas, legaciones, navíos de guerra y campamentos o aeronaves militares, mientras que el término “refugio político” se refirió a la protección otorgada en un territorio extranjero. Lo anterior explica, parcialmente, la dicotomía “asilo-refugio” y sus implicaciones en la protección de los refugiados en la región⁸⁵.

89. Por su parte, los tratados sobre extradición, bilaterales o multilaterales, los cuales atañen a la cooperación internacional en materia judicial, generalmente incorporan como excepción a la extradición lo que se configura como un delito político o un delito conexo, o un delito común

⁷⁸ Cfr. OEA, Archivos, vol. 3, No. 2, 1951, p. 119, citada en el Informe del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas a la Asamblea General sobre la *Cuestión del Asilo Diplomático*, 22 de septiembre de 1975, Parte II, párr. 74.

⁷⁹ Cfr. Informe del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas a la Asamblea General sobre la *Cuestión del Asilo Diplomático*, 22 de septiembre de 1975, Parte II, párrs. 74 a 78.

⁸⁰ Artículo II.

⁸¹ El párrafo segundo del artículo I define que se entenderá por “legación” toda sede de misión diplomática ordinaria, la residencia de los jefes de misión y los locales habilitados por ellos para habitación de los asilados cuando el número de éstos exceda de la capacidad normal de los edificios.

⁸² Artículos IV y IX.

⁸³ Artículos V, VI y VII.

⁸⁴ Artículos V, XI, XII y XIII.

⁸⁵ Cfr. *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*, *supra*, nota al pie 162.

perseguido con una finalidad o razón política⁸⁶. Al respecto, la Corte advierte que el artículo 4.4 de la Convención Interamericana sobre Extradición⁸⁷ establece la improcedencia de la extradición “[c]uando con arreglo a la calificación del Estado requerido se trate de delitos políticos, de delitos conexos o de delitos comunes perseguidos con una finalidad política”. De igual forma, previene cualquier interpretación de dicho tratado como limitación del derecho de asilo (artículo 6). Asimismo, el artículo 9.c de la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal⁸⁸ establece que el Estado requerido puede denegar la asistencia cuando considere que “la solicitud se refiere a un delito político o conexo con un delito político, o delito común perseguido por una razón política”. La Corte advierte, no obstante, que no existe uniformidad sobre la conceptualización de lo que constituye un delito político o conexo a nivel legal y de la práctica judicial y administrativa.

90. Asimismo, con la evolución del derecho internacional se ha avanzado en codificar en tratados especiales ciertas exclusiones, es decir, delitos que no pueden ser considerados políticos. En particular, la Convención Interamericana contra el Terrorismo⁸⁹ en su artículo 13, dispone que “[c]ada Estado parte adoptará las medidas que corresponda, de conformidad con las disposiciones pertinentes del derecho interno e internacional, a fin de asegurar que el asilo no se otorgue a las personas respecto de las cuales haya motivos fundados para considerar que han cometido un delito establecido en los instrumentos internacionales enumerados en el artículo 2 de esta Convención”. Por su parte, la Convención Interamericana contra la Corrupción⁹⁰ en su artículo XII, párrafo segundo, dispone que “[c]ada uno de los delitos a los que se aplica el presente artículo se considerará incluido entre los delitos que den lugar a extradición en todo tratado de extradición vigente entre los Estados Partes”. Asimismo, en el sistema universal, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción⁹¹ en su artículo 44, estipula lo siguiente: “[c]ada uno de los delitos a los que se aplica el presente artículo se considerará incluido entre los delitos que dan lugar a extradición en todo tratado de extradición vigente entre los Estados Parte. [...] Los Estados Parte cuya legislación lo permita, en el caso de que la presente Convención sirva de base para la extradición, no considerarán de carácter político ninguno de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención”.

91. Por otra parte, la Corte considera que, si bien la institución del asilo político busca proteger a las personas perseguidas por delitos políticos o comunes conexos con éstos, o por motivos políticos, y que la prohibición de extradición, en estos supuestos, es un mecanismo para garantizar

⁸⁶ Por ejemplo, se encuentra incluido en el artículo 3(a) del Tratado Modelo sobre Extradición de Naciones Unidas, A/RES/45/116, 14 de diciembre de 1990, disponible en: <http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r116.htm>

⁸⁷ La Convención Interamericana sobre Extradición, que entró en vigor el 28 de marzo de 2002, cuenta con 6 Estados Parte: Antigua y Barbuda, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Santa Lucía, y Venezuela.

⁸⁸ La Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal, que entró en vigor el 14 de abril de 1996, cuenta con 28 Estados Parte: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Grenada, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, Kazajistán, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay, y Venezuela.

⁸⁹ La Convención Interamericana contra el Terrorismo, que entró en vigor el 7 de octubre de 2003, cuenta con 24 Estados Parte: Antigua y Barbuda, Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Grenada, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay, y Venezuela.

⁹⁰ La Convención Interamericana contra la Corrupción, que entró en vigor el 3 de junio de 1997, cuenta con 34 Estados Parte: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay, y Venezuela.

⁹¹ La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que entró en vigencia el 14 de diciembre de 2005, cuenta con 186 Estados Parte, de los cuales 31 son Estados miembros de la OEA: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, Trinidad y Tobago, Uruguay, y Venezuela.

dicha protección, tal figura no puede ser utilizada como una vía para favorecer, procurar o asegurar la impunidad en casos de graves violaciones a los derechos humanos. Entender lo contrario, tendría como consecuencia la desnaturalización de la figura. Es decir que, la protección brindada a través del asilo y la prohibición de extradición en casos de delitos políticos o conexos no pueden ser concebidas con el fin de proteger a personas que buscan eludir su responsabilidad como autores materiales o intelectuales de crímenes internacionales⁹². En dicho entendido, la Corte ha afirmado previamente que la extradición constituye un instrumento importante en la persecución penal en casos de graves violaciones a los derechos humanos, por ende, un mecanismo para combatir la impunidad⁹³. Con base en las normas de derecho internacional que establecen el deber de investigar y juzgar, un Estado no puede otorgar protección directa o indirecta a los procesados por crímenes que impliquen violaciones graves contra derechos humanos mediante la aplicación indebida de figuras legales que atenten contra las obligaciones internacionales pertinentes⁹⁴.

92. Asimismo, ante la naturaleza y gravedad de los hechos en un contexto de violación grave y sistemática de derechos humanos, la necesidad de erradicar la impunidad se presenta ante la comunidad internacional como un deber de cooperación interestatal para estos efectos. Por ello, la Corte considera que los Estados de la región están llamados a colaborar de buena fe en ese sentido, ya sea mediante la extradición o el juzgamiento en su territorio de los responsables de tales hechos⁹⁵, sin perjuicio de las obligaciones internacionales a las cuales se hayan sometido a este respecto (*principio aut dedere aut judicare*).

93. En conclusión, la adopción de un catálogo de tratados relacionados con la institución jurídica del asilo con connotaciones típicamente latinoamericanas, así como la cláusula de no extradición por delitos o motivos políticos, conllevó a lo que comúnmente se ha llamado como “la tradición latinoamericana del asilo”⁹⁶. Es preciso resaltar que esta tradición latinoamericana centra la protección en casos de persecución de una persona por la comisión de delitos políticos o comunes conexos con éstos, o por motivos políticos, y considera que la decisión de brindar el asilo correspondía al Estado, al constituir una prerrogativa del mismo. Posteriormente, a nivel interamericano, el concepto tradicional de la figura del asilo latinoamericano evolucionó con el desarrollo normativo del sistema interamericano de derechos humanos (*infra* párr. 112).

A.4 El estatuto de refugiado como régimen de protección universal

94. En el año 1951, se aprobó en el seno de las Naciones Unidas, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados para tratar las situaciones de los refugiados a raíz de los atroces y masivos crímenes cometidos durante la Segunda Guerra Mundial en Europa. Dicho instrumento, por lo tanto, pone un gran énfasis en la prohibición de devolución y el derecho de asimilación. Su Protocolo de 1967 amplió la aplicabilidad de la Convención de 1951 al eliminar las restricciones

⁹² Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2000, Capítulo VI, Estudios Especiales, *Recomendación sobre el asilo y su relación con crímenes internacionales*, OEA/Ser./L/V/II.111, Doc. 20 Rev., 16 de abril de 2000, disponible en: <http://www.cidh.oas.org/asilo.htm>

⁹³ Cfr. *Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C No. 153, párr. 132; *Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 8 de julio de 2009, Considerando 40, y *mutatis mutandi*, *Caso Wong Ho Wing Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de junio de 2015. Serie C No. 297, párr. 119.

⁹⁴ Cfr. *Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay, supra*, párr. 132, y *Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 166.

⁹⁵ Cfr. *Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay, supra*, párrs. 131 a 132, y *Caso Herzog y otros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 15 de marzo de 2018. Serie C No. 353, párr. 296.

⁹⁶ Cfr. *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia, supra*, párr. 137, y Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 74.

geográficas y temporales que habían limitado su aplicación a personas desplazadas en dicho contexto⁹⁷.

95. Esta Corte ya ha expresado que la importancia central de ambos tratados radica en que son los primeros instrumentos de rango mundial que regulan específicamente el trato debido a quienes se ven forzados a abandonar sus hogares por una ruptura con su país de origen. Si bien la Convención de 1951 no establece el derecho de asilo como un derecho de manera explícita, se considera incorporado de manera implícita en su texto⁹⁸, el cual menciona la definición de refugiado, la protección bajo el principio de no devolución y un catálogo de derechos a los que tienen acceso los refugiados. Es decir, en esos tratados se establecen los principios básicos sobre los cuales se asienta la protección internacional de los refugiados, su situación jurídica y sus derechos y deberes en el país de asilo, así como asuntos relativos a la implementación de los respectivos instrumentos⁹⁹. Con la protección de la Convención de 1951 y su Protocolo del 1967, la institución del asilo asumió una específica forma y modalidad a nivel universal: la del estatuto del refugiado¹⁰⁰. Así, “la institución del asilo, que es una emanación directa del derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, enunciado en el párrafo 1 del artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (*infra* párr. 113), es uno de los mecanismos más fundamentales para la protección internacional de los refugiados”¹⁰¹.

96. Posteriormente, a nivel regional, fue adoptada la Declaración de Cartagena sobre Refugiados en un coloquio realizado por ACNUR y otras instituciones que se llevó a cabo en noviembre de 1984 en Cartagena de Indias, Colombia. Dicha Declaración amplió la definición de refugiado para abarcar, además de los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público¹⁰². La Corte ha considerado que la ampliación de la definición de refugiado responde no sólo a las dinámicas de desplazamiento forzado que la originaron, sino que también satisface los desafíos de protección que derivan de otros patrones de desplazamiento que suceden en la actualidad¹⁰³. La Declaración, a su vez, ratificó la naturaleza pacífica, apolítica y exclusivamente humanitaria de la concesión de asilo o del reconocimiento de la condición de refugiado¹⁰⁴. La definición ampliada de Cartagena ha sido adoptada en diferentes legislaciones nacionales en la región latinoamericana (*infra* párr. 129).

⁹⁷ Cfr. *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*, *supra*, párr. 138, y Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, nota al pie 417.

⁹⁸ Cfr. *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*, *supra*, párr. 139, y Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, nota al pie 413.

⁹⁹ Cfr. *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*, *supra*, párr. 139.

¹⁰⁰ Esto se encuentra evidenciado en el preámbulo de la propia Convención de 1951, al plantearse la importancia de la cooperación internacional para asegurar el otorgamiento del asilo por medio del propio tratado, y ha sido reiterada por el Comité Ejecutivo del ACNUR. Cfr. *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*, *supra*, párr. 139, y Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 74.

¹⁰¹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Comité Ejecutivo, *Conclusión sobre la salvaguarda de la institución del asilo*, UN Doc. 82 (XLVIII)-1997, publicadas el 17 de octubre de 1997, párr. b. El Comité Ejecutivo, por medio de su Conclusión número 5 de 1977, ya había hecho un llamamiento a los Estados Partes de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 a aplicar prácticas liberales y conceder asilo permanente o al menos temporal a los refugiados que hubiesen llegado directamente a su territorio. Cfr. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Comité Ejecutivo, *Asilo*, UN Doc. 5 (XXVIII)-1977, publicado en 1977, párr. a. Véase también, *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*, *supra*, párr. 139, y Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, nota al pie 414.

¹⁰² Cfr. *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*, *supra*, párr. 141, y Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 76.

¹⁰³ Cfr. Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 79.

¹⁰⁴ Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, *supra*, conclusión Cuarta. Cfr. *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*, *supra*, párr. 141, y Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 77.

97. La Corte recuerda que ha tenido previamente la oportunidad de desarrollar diversos criterios relativos a las obligaciones estatales con respecto a las personas solicitantes de asilo y refugiadas desde un enfoque de derechos humanos, a la luz de los artículos 22.7, 1.1 y 2 de la Convención Americana, que a su vez tuvo en cuenta, en los términos del artículo 29.b) de la Convención y del propio texto del artículo 22.7, la especialidad del régimen de protección desarrollado a nivel universal bajo la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967; las directrices, criterios y otros pronunciamientos autorizados de órganos como ACNUR, y las legislaciones internas de los Estados que implementan un esquema de protección internacional para dichas personas¹⁰⁵. Dicho desarrollo se verificó en los precedentes en el *Caso de la Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia* y la *Opinión Consultiva OC-21/14*.

98. El valor jurídico de los criterios desarrollados por esta Corte en torno al derecho de asilo bajo el estatuto de refugiado ha sido reafirmado por los Estados del continente en la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014¹⁰⁶, como expresión de su *opinio juris*, en la cual sostuvieron que:

*Reconocemos los desarrollos de la jurisprudencia y la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los países en que se aplican, respecto del contenido y alcance del derecho a solicitar y recibir asilo incluido en los instrumentos regionales de derechos humanos, su vinculación con los instrumentos internacionales sobre refugiados, el carácter ius cogens del principio de no devolución, incluyendo el no rechazo en frontera y la devolución indirecta, y la integración de las normas de debido proceso en los procedimientos de determinación de la condición de refugiado para que éstos sean justos y eficientes[.]*¹⁰⁷

99. En particular, la Corte recuerda que el derecho a buscar y recibir asilo bajo el estatuto de refugiado, reconocido en los artículos 22.7 de la Convención Americana y XXVII de la Declaración Americana, leído en conjunto con otras disposiciones de la Convención y a la luz de los tratados especiales, impone al Estado determinados deberes específicos: i) obligación de no devolver (*non-refoulement*) y su aplicación extraterritorial; ii) obligación de permitir la solicitud de asilo y de no rechazar en frontera; iii) obligación de no penalizar o sancionar por ingreso o presencia irregular y de no detención; iv) obligación de brindar acceso efectivo a un procedimiento justo y eficiente para la determinación de la condición de refugiado; v) obligación de asegurar las garantías mínimas de debido proceso en procedimientos justos y eficientes para determinar la condición o estatuto de refugiado; vi) obligación de adaptar los procedimientos a las necesidades específicas de las niñas, niños y adolescentes; vii) obligación de otorgar la protección internacional si se satisface la definición de refugiado y asegurar el mantenimiento y continuidad del estatuto de refugiado; viii) obligación de interpretar de forma restrictiva las cláusulas de exclusión, y ix) obligación de brindar acceso a derechos en igualdad de condiciones bajo el estatuto de refugiado.

100. En suma, mientras que el régimen de protección de refugiados fue ampliado temporal y geográficamente con el Protocolo de 1967 y se consolidó a nivel universal, teniendo hoy mayor vigencia que nunca al ser las cifras de desplazados forzosamente las más altas en la historia contemporánea, no existieron consensos globales para avanzar en un tratado vinculante respecto al asilo territorial y al diplomático.

¹⁰⁵ Cfr. *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*, *supra*, párr. 143, y *Opinión Consultiva OC-21/14*, *supra*, párrs. 58 a 60. Esta interpretación integradora también ha sido utilizada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado*, OEA/Ser.L/V/II.106. Doc. 40. Rev. 1, 28 de febrero de 2000, párrs. 26 y 28.

¹⁰⁶ El 2 y 3 de diciembre de 2014, los Gobiernos de América Latina y el Caribe se reunieron en Brasilia en ocasión del 30º aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984. A la clausura de la Reunión Ministerial, organizada por el Gobierno de Brasil, 28 países y tres territorios de América Latina y el Caribe (Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Islas Caimán, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Curazao, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tobago, las Islas Turcas y Caicos, Uruguay y Venezuela) adoptaron por aclamación la Declaración y Plan de Acción de Brasil, acordando trabajar juntos para mantener los estándares de protección más altos a nivel internacional y regional.

¹⁰⁷ Párrafo décimo segundo del preámbulo de la Declaración y Plan de Acción de Brasil.

B. El núcleo del asilo como concepto jurídico y sus particularidades de acuerdo a la modalidad

101. El término asilo ha sido definido como “la protección otorgada por un Estado en su territorio o en otro lugar bajo el control de alguno de sus órganos a una persona que ha venido a solicitarla”¹⁰⁸. Con base en todo lo desarrollado anteriormente, la Corte considera que la figura del asilo en sentido amplio descansa sobre un núcleo duro que se relaciona, por un lado, con la protección que un Estado ofrece a una persona que no es de su nacionalidad o que no reside habitualmente en el territorio del mismo y, por el otro, con no entregar a esa persona a un Estado donde su vida, seguridad, libertad y/o integridad se encuentran o podrían encontrarse en peligro. Ello toda vez que el fin primordial de la institución es preservar la vida, la seguridad, la libertad o la integridad de la persona.

102. A nivel mundial se ha resaltado que la situación de las personas que buscan asilo interesa a la comunidad internacional¹⁰⁹. En esta medida, se considera, como característica general, que el asilo tiene como objeto la protección de la persona humana, y consiste en un acto pacífico y humanitario.

103. Varios instrumentos internacionales se han pronunciado a este respecto. La Declaración sobre Asilo Territorial de 1967 señala que “el otorgamiento por un Estado de asilo [...] es un acto pacífico y humanitario y que, como tal, no puede ser considerado inamistoso por ningún otro Estado”¹¹⁰. Esta Declaración resalta, además, que el asilo se enmarca en los propósitos proclamados en la Carta de las Naciones Unidas, como lo es la realización de la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de diverso tipo, entre ellos el humanitario¹¹¹. A su vez, la Convención sobre Asilo Político de Montevideo de 1933 (*supra* párr. 84) establece en su artículo 3 que “[e]l asilo político, por su carácter de institución humanitaria, no está sujeto a reciprocidad”. Por su parte, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 reconoció en su preámbulo “el carácter social y humanitario del problema de los refugiados”, solicitando a los Estados que hicieran “cuanto les sea posible por evitar que este problema se convierta en causa de tirantez entre Estados”. La “naturaleza pacífica, apolítica y exclusivamente humanitaria de la concesión de asilo o del reconocimiento de la condición de refugiado”, así como “la importancia del principio internacionalmente aceptado mediante el cual nada de ello podrá ser interpretado como un acto inamistoso hacia el país de origen de los refugiados” fueron ratificados por la disposición cuarta de la Declaración de Cartagena. La Organización de la Unidad Africana (OUA) también ha reconocido el asilo como una institución pacífica y humanitaria, ya que el artículo II(2) de la Convención por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África señala que “[l]a concesión del derecho de asilo a los refugiados constituye un acto pacífico y humanitario y no puede ser considerado por ningún otro Estado como una falta de amistad”¹¹².

104. Sin perjuicio de lo anterior, la Corte estima conveniente destacar que existe un contraste entre el asilo territorial y el estatuto de refugiado con el asilo diplomático, ya que este último debe enmarcarse dentro de las relaciones interestatales. Mientras que un Estado que concede asilo en su

¹⁰⁸ Cfr. Instituto de Derecho Internacional, Reunión de Bath, 11 de septiembre de 1950, *Anuario, Volumen 43 (II)*, 1950, art. 1 (traducción libre) [*“la protection qu’un Etat accorde sur son territoire ou dans un autre endroit relevant de certains de ses organes à un individu qui est venu la rechercher”*].

¹⁰⁹ Cfr. Artículo 2 de la Declaración sobre Asilo Territorial, de 1967.

¹¹⁰ Preámbulo de la Declaración sobre Asilo Territorial, de 1967.

¹¹¹ Cfr. Preámbulo de la Declaración sobre Asilo Territorial, de 1967.

¹¹² Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África, aprobada por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno en su sexto período ordinario de sesiones (Addis Abeba, 10 de setiembre de 1969) y entrada en vigor el 20 de junio de 1974.



propio territorio hace uso de una de sus potestades soberanas, en el caso del asilo diplomático, quien busca protección se encuentra en el territorio del Estado que lo reclama, o de un tercer Estado quien lo requiere a solicitud de otro, por lo que debe compatibilizarse con otras áreas del derecho internacional, como ser las relaciones diplomáticas y el principio de no intervención en los asuntos internos del Estado receptor¹¹³. En este sentido, si no existen acuerdos especiales entre los Estados en razón del asilo diplomático, y este es otorgado por el Estado acreditante, con la oposición del Estado receptor, se podría generar una controversia.

105. El lugar en donde se otorga el asilo marca, entonces, una diferencia. En efecto, el hecho de que el asilo se otorgue en una legación conlleva a tener en cuenta aspectos adicionales. Por un lado, a nivel universal, las relaciones diplomáticas y las consulares están regidas por sendas Convenciones de Viena de 1961 y 1963 las cuales, en principio, no incluyen el otorgamiento del asilo como una función diplomática o consular¹¹⁴. Por otro lado, de la tradición latinoamericana del asilo diplomático se colige que el lugar donde puede otorgarse el asilo en estos marcos fue expandiéndose con el transcurso de las diversas convenciones, hasta incluir otros lugares que normalmente no gozarían de inviolabilidad (*supra* párr. 87).

106. Es por ello que, más allá de la cuestión de la funcionalidad, la protección de la persona por razones humanitarias en circunstancias excepcionales en las que su vida, seguridad, libertad y/o integridad se encuentran en inminente peligro, se alcanza atendiendo a la inviolabilidad de los locales de la misión, la que se encuentra garantizada en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de dos maneras. Por un lado, mediante la prohibición impuesta al Estado receptor de penetrar en ellos sin el consentimiento del jefe de misión (artículo 22.1) y, por el otro, por medio de una obligación especial de protección debiendo “adoptar todas las medidas adecuadas” para protegerlos de toda intrusión o daño (artículo 22.2). En esta línea, la Corte nota que, de conformidad con los instrumentos universales, está vedado un ingreso forzado a una representación diplomática u otros locales de la misión, como la residencia del jefe de la misión o los medios de transporte de éste, que también gozan de inviolabilidad. Por otra parte, la Corte considera que la sospecha de un mal uso de la inviolabilidad de dichos locales, ya sea por violaciones de las leyes locales o por el abrigo continuo de un solicitante de asilo, claramente no constituye una justificación para que el Estado receptor ingrese forzosamente a los locales de la misión diplomática, en contravención del principio de inviolabilidad. Ello toda vez que el propio artículo 22 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas no establece ninguna excepción al principio de inviolabilidad.

107. Sin perjuicio de ello, el otorgar protección a una persona que sufre persecución o un peligro inminente para su vida, seguridad, libertad y/o integridad en una legación no significa *per se* hacer un uso de las instalaciones incompatible con las funciones de la misión. Ello toda vez que la propia

¹¹³ Cfr. Resolución No. 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referente a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, 24 de octubre de 1970; Resolución No. 36/103 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención y la injerencia en los asuntos internos de los Estados*, 9 de diciembre de 1981, UN Doc. A/RES/36/103, y Corte Internacional de Justicia (CIJ), *Caso relativo a la Actividades militares y paramilitares en y en contra de Nicaragua (Nicaragua Vs. Estados Unidos de América)*. Sentencia de 27 de junio de 1986, párr. 202 y sig.

¹¹⁴ Ello se desprende de los trabajos preparatorios, en el transcurso de los cuales se rechazó expresamente la propuesta de incluir el asilo diplomático. En efecto, “[e]n un proyecto de enmienda presentado por la delegación de Colombia, se expresó la conveniencia de incluir en los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional no solamente los privilegios e inmunidades diplomáticas, sino el derecho de asilo. Esta enmienda fue rechazada por 24 votos contra 17 y 10 abstenciones, porque la mayoría de la Comisión consideró que se trataba de una cuestión distinta y que la Comisión de Derecho Internacional siempre lo había sostenido así”. Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1956, volumen II, pág. 131, párr. 10.

Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas integra, en su artículo 41.3¹¹⁵, otras normas derivadas del derecho internacional general o de los acuerdos particulares que estén en vigor entre el Estado acreditante y el Estado receptor en la consideración de la situación particular. En el primer supuesto, como será precisado posteriormente, el principio de *non-refoulement*, tal como ha sido desarrollado progresivamente en el marco de los sistemas internacionales y regionales de protección de los derechos humanos, puede imponer obligaciones extraterritoriales a los Estados de acogida en los supuestos que ejercen jurisdicción, obligaciones que pueden ser oponibles a terceros Estados, dado el carácter *erga omnes* de esta norma en derecho internacional (*infra* párrs. 188 y 192). En el segundo supuesto, es claro que esta disposición fue insertada para amalgamar la regulación general de la función diplomática con lo dispuesto en las convenciones interamericanas sobre asilo de esta región, o en cualquier otro acuerdo bilateral.

108. Adicionalmente, la Corte nota que resulta un aspecto controvertido si el asilo diplomático da lugar a una obligación del Estado acreditante de otorgarlo, sobre todo porque conforme a las convenciones latinoamericanas, adoptadas en su momento bajo una visión interestatal, los Estados siguen considerando que la potestad de otorgar el asilo a personas perseguidas por delitos o motivos políticos constituye una de sus prerrogativas. Los propios Estados, que participaron enviando observaciones a la Corte en el marco de la presente opinión consultiva, coincidieron en afirmar que el asilo diplomático no constituía un derecho individual de la persona, sino una prerrogativa estatal, que podría ser otorgada por los Estados en virtud de sus obligaciones derivadas de las convenciones sobre asilo diplomático o en virtud de decisiones de protección de contenido humanitario y/o políticas adoptadas caso por caso¹¹⁶. La decisión de otorgar el asilo político, en estos supuestos, depende generalmente del Poder Ejecutivo en una decisión unilateral sin mayor participación del solicitante ni especificación de las garantías mínimas debidas en un procedimiento justo y eficiente, conforme a los artículos 8 y 25 de la Convención¹¹⁷. Es más, en el

¹¹⁵ El artículo 41, inciso 3 establece que: "Los locales de la misión no deben ser utilizados de manera incompatible con las funciones de la misión tal como están enunciadas en la presente Convención, en otras normas del derecho internacional general o en los acuerdos particulares que estén en vigor entre el Estado acreditante y el Estado receptor".

¹¹⁶ Para Argentina, Belice y Bolivia no hay un derecho u obligación estatal de otorgar el asilo diplomático, toda vez que es un acto de soberanía estatal. Sin embargo, estos Estados sí reconocen que el derecho humano individual lo que abarca es a buscar asilo. Para Ecuador, el asilo es un derecho humano, sin embargo, manifestó que "buscar asilo es un derecho, recibirlo es una prerrogativa del Estado asilante; y, no devolver al refugiado o asilado, es una obligación jurídica internacional *erga omnes*". Asimismo, afirmó que "la visión arcaica del asilo como prerrogativa del Estado ha quedado definitivamente superada a la luz de la evolución y desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos que reconoce como instituciones jurídicas al asilo y al refugio y, como un derecho humano, buscar, recibir y disfrutar del asilo en cualquier país". Jamaica sostuvo, en cuanto al asilo diplomático, que solo puede ser justificable por razones humanitarias y que ello no implica aceptar que exista un derecho consuetudinario a otorgar asilo diplomático. Para Jamaica, no existe una regla de derecho internacional que establezca un derecho ya sea a solicitar o a recibir asilo diplomático. El hecho de que existan casos aislados en los que ha sido necesario otorgar asilo diplomático no constituye razón suficiente ("*compelling reasons*") para considerar que la excepción humanitaria del asilo diplomático es parte del derecho internacional. Para México, en el caso del asilo, en especial el asilo político, su otorgamiento es una facultad discrecional que no tiene un procedimiento establecido, mientras que el reconocimiento de la condición de refugio, es un acto declarativo de carácter universal en donde se reconoce un estatus jurídico a una persona que cumple con requisitos determinados. El otorgamiento o negativa de conceder el asilo es una facultad discrecional del estado, dentro del ejercicio de su soberanía, para admitir o no a una persona en su territorio y actuar como su protector. El Estado no se encuentra obligado a concederlo ni a declarar razones por las que lo concede o lo niega toda vez que es un acto de política exterior. Panamá indicó que el asilo es potestad exclusiva y discrecional del Órgano Ejecutivo, una decisión o no de otorgar la categoría de Asilo Político, Territorial y/o Diplomático, se hace prevaleciendo la voluntad unilateral del Estado receptor como expresión del ejercicio de su soberanía. En forma diferente, Guatemala afirmó, de manera genérica, que el asilo es un derecho humano sin hacer distinciones en cuanto a las obligaciones que ello conllevaría para el Estado.

¹¹⁷ Conforme a la información con la que cuenta la Corte, ocho Estados miembros de la OEA diferencian en sus legislaciones la figura del asilo diplomático de la del asilo territorial, a saber: Brasil, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú, México, República Dominicana y Venezuela. Estos Estados regulan específicamente el asilo diplomático, ya sea por norma expresa en ese sentido, o bien por remisión a la Convención sobre Asilo Diplomático de 1954. República Dominicana se remite específicamente a la Convención de Asilo Político de 1933, si bien no cuenta con normativa clara respecto al procedimiento a seguirse para solicitudes de asilo diplomático, existe la citada remisión a la Convención de 1933 y cabe destacar que dicho Estado también es Parte de la Convención de Asilo Diplomático de 1954. En cuanto al ente que decide sobre la concesión del asilo diplomático, la mayoría coloca tal resolución en cabeza del Presidente de la República –como

caso del asilo diplomático, los Estados no se encuentran obligados a concederlo ni a declarar razones por las que lo concede o lo niega, de conformidad con los convenios respectivos.

109. Por consiguiente, la Corte nota 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, ya que el asilo diplomático no puede concebirse exclusivamente desde su dimensión jurídica, sino que tiene otras implicancias, toda vez que existe una interacción entre el principio de la soberanía del Estado, las relaciones diplomáticas e internacionales y la protección de los derechos humanos.

110. Asimismo, si bien la condición de refugiado, el asilo territorial y el asilo diplomático son todas formas de protección a favor de individuos que sufren persecución, cada uno opera en distintas circunstancias y con connotaciones jurídicas diferentes en el derecho internacional y nacional, por lo que no son situaciones asimilables. Esto significa que los respectivos convenios y/o legislaciones internas rigen cada situación jurídica y establecen un catálogo de derechos y deberes de las personas asiladas bajo las diversas modalidades.

111. En este mismo sentido se expidió el Comité Jurídico Interamericano, al afirmar que, si bien “[e]l asilo y el refugio son instituciones que coinciden en el fin esencial de proteger a la persona humana cuando es víctima de persecución, bajo las condiciones fijadas por el derecho internacional”, ello no menoscaba las especificidades de ambos regímenes, en particular sus procedimientos especiales de aplicación¹¹⁸.

C. Cristalización del asilo como un derecho humano en instrumentos internacionales

Ecuador-, aunque algunos con intervención o consulta con el Ministerio de Relaciones Exteriores –como es el caso de Brasil y Costa Rica-, mientras que tanto Venezuela, Perú y México han otorgado tal atribución al Ministerio de Relaciones Exteriores. En el caso de México, se ha delegado tal facultad a la Secretaría de Relaciones Exteriores, con opinión previa de la Secretaría de la Gobernación. En el caso de Paraguay, no está expresamente determinado en la legislación interna el procedimiento correspondiente ante una solicitud de asilo diplomático; sin embargo, es uno de los países que remiten expresamente a los acuerdos y tratados en la materia. En lo que respecta al procedimiento, el único país que cuenta con un procedimiento específico en materia de asilo diplomático es México, en tanto en su normativa interna tiene previsto que la solicitud debe ser presentada verbalmente o por escrito ante las embajadas, misiones permanentes y oficinas consulares, identificando datos personales y motivos de la petición de asilo. A su vez, se establece la posibilidad de que los representantes mencionados mantengan entrevistas con los solicitantes, como así también que la decisión acerca de la procedencia de la solicitud sea notificada tanto al interesado como al Estado territorial. El resto de los países no cuentan con normas que regulen el trámite de solicitud de asilo diplomático, contrariamente a lo que ocurre respecto de la condición de refugiado, para lo cual todos los estados tienen específicamente estipulado un procedimiento concreto y detallado para el reconocimiento de dicho estatus. En lo que respecta a la calificación del hecho que motiva la petición, Costa Rica, México y Perú determinan en el ámbito interno que es el Estado asilante quien tiene tal potestad, mientras que el resto de los Estados reseñados se regirán por el artículo IX de la Convención sobre Asilo Diplomático de 1954. A su vez, en lo que respecta a la solicitud de información al Estado territorial para determinar el encuadre del hecho, México, al adoptar los Lineamientos en Materia de Asilo y Refugio, expresamente contempló tal posibilidad en el acápite correspondiente al procedimiento de solicitud de asilo. Por su parte, Costa Rica tiene establecido que será a través del Ministerio de Relaciones Exteriores que se verificarán las condiciones establecidas en los instrumentos internacionales para que proceda el asilo. Finalmente, en cuanto a la emisión de un salvoconducto, los Estados de Brasil y Ecuador lo tienen previsto específicamente en sus legislaciones internas para los casos de concesiones de asilo diplomático, mientras que para los restantes Estados esta materia estaría regulada por la Convención de Asilo Diplomático de 1954. En el caso particular de México, tanto en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político como en los Lineamientos en Materia de Asilo y Refugio, si bien coloca en cabeza del Estado asilante arbitrar los mecanismos para que el beneficiario ingrese al territorio mexicano luego de otorgado el asilo, no especifica de qué manera se instrumentará tal circunstancia.

¹¹⁸ Cfr. Comité Jurídico Interamericano (CJI), *Opinión del Comité Jurídico Interamericano sobre las relaciones entre asilo y refugio*, CJI/RES. 175 (LXXVIII-O/11), 28 de marzo de 2011. En: Informe Anual del Comité Jurídico Interamericano a la Asamblea General, OEA/Ser.Q/IV.42, CJI/doc.399/11, 5 agosto 2011, pág. 95, numerales 2 y 3, disponible en: <http://www.oas.org/es/sla/cji/docs/INFOANUAL.CJI.2011.ESP.pdf>



112. Con el surgimiento de los catálogos de derechos humanos, el concepto tradicional del asilo evolucionó hacia su positivización como un derecho fundamental. Así, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 fue el primer instrumento internacional en incluir el derecho de asilo en su artículo XXVII (*supra* párr. 63), el cual conllevó al reconocimiento de un derecho individual de buscar y recibir asilo en las Américas. Ello representó un cambio sustancial en la llamada “tradición latinoamericana del asilo” que se asentaba sobre los conceptos de soberanía y prerrogativa estatal.

113. Este desarrollo fue seguido a nivel universal con la adopción ese mismo año, aunque unos meses después, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la cual el “derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”, fue explícitamente reconocido en el artículo 14¹¹⁹ a iniciativa del bloque latinoamericano. En efecto, la fuerte tradición de asilo en la región y el hecho de que la Declaración Americana, que reconocía ya el derecho de asilo, fuera adoptada previamente, ejercieron una influencia preponderante.

114. Respecto a la formulación de la disposición, es preciso resaltar que, a diferencia de la Declaración Americana y Convención Americana que contienen el derecho a “buscar y recibir asilo”, la Declaración Universal optó por recoger el derecho a “buscar y disfrutar del asilo”. Los trabajos preparatorios, tanto de la Declaración como de la Convención Americana a este respecto, son sucintos y revelan una ausencia de intercambio sobre el significado de los términos, en notoria contradicción con el debate surgido durante las discusiones sostenidas para la adopción del artículo 14.1 de la Declaración Universal. La inclusión del vocablo “recibir” en el proyecto inicial fue resistida por algunos países debido a que se entendía que éste expresaba una obligación a cargo del Estado de otorgar el asilo bajo las condiciones establecidas en la norma. Por ende, la redacción fue modificada y la Declaración Universal adoptó los términos “buscar asilo, y a disfrutar de él” a propuesta del Reino Unido, el cual contó con el apoyo de la mayoría de los Estados. En todo caso, el reconocimiento de dicho derecho representaba un avance con respecto a la situación en la cual el asilo era considerado como una mera prerrogativa estatal. Conforme a este entendimiento, si una persona recibía el asilo por parte del Estado, tenía el derecho a disfrutar de él. El texto final del artículo 14 fue aprobado por unanimidad en la Asamblea General, lo que generó críticas de autores de la doctrina por la forma limitada de su reconocimiento, lo cual podía traer como consecuencia dejar vacío el contenido y alcance del derecho.

115. De igual manera, es pertinente hacer notar que durante el proceso de redacción de la Declaración Universal, existió una propuesta de Uruguay y Bolivia de incorporar el asilo diplomático bajo el alcance del derecho de asilo, la cual no tuvo acogida. Es por ello que la alusión a “cualquier país” u “*other countries*” en el marco del artículo 14, incorporada a propuesta de los Estados Unidos de América, denota de forma manifiesta que el derecho de asilo bajo dicho instrumento sólo se refiere al asilo territorial y la condición de refugiado, y no al asilo diplomático.

116. Adicionalmente, a pesar de que la Comisión de Derecho Internacional intentó incluir en numerosas ocasiones el tema del asilo diplomático en su agenda de trabajo, dichos esfuerzos resultaron infructuosos, ya que los Estados se han mostrado reacios a la positivización del derecho de asilo. Por lo tanto, el único desarrollo relevante que operó con posterioridad en el sistema universal sobre el instituto del asilo versa sobre el asilo territorial¹²⁰ y fue plasmado en forma de

¹¹⁹ El artículo 14 de la Declaración Universal señala que: “1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país. 2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas”.

¹²⁰ Cfr. Biblioteca Audiovisual de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, Archivo Histórico, Declaración sobre el Asilo Territorial de 1967, pág. 3, disponible en: http://legal.un.org/avl/pdf/ha/dta/dta_ph_s.pdf. Dicho documento destacó que “[e]n el vigésimo primer período de sesiones de la Asamblea General, celebrado en 1966, la Sexta Comisión mantuvo un debate general sobre el tema “Proyecto de declaración sobre el derecho de asilo” (Informe de la Sexta Comisión a la Asamblea General, A/6570). Durante este debate, si bien algunos representantes indicaron que la Sexta Comisión debería

declaración aprobada en el año 1967 por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución No. A/6716/1967. La Declaración sobre el Asilo Territorial, en cierto modo, reproduce y amplía las disposiciones ya contenidas en los artículos 13 y 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Sin embargo, dicho derecho no logró cristalizarse en un tratado de derechos humanos vinculante a nivel universal¹²¹, como sí lo hizo en el marco regional del sistema interamericano.

117. Por otra parte, la Corte nota que, conforme a la Resolución No. 3321 (XXIX) de la Asamblea General de diciembre de 1974, se invitó a los Estados a presentar sus puntos de vista respecto al asilo diplomático, para ser incluidos en un Informe del Secretario General sobre la materia, con la finalidad de iniciar estudios preliminares y aspectos sobre la figura del asilo diplomático. Si bien este informe fue presentado ante la Asamblea General, no se adoptaron instrumentos internacionales que regulasen dicha figura¹²².

118. En cambio, en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, el derecho de asilo fue codificado, a través de la incorporación del artículo 22, inciso 7, en la Convención Americana. Si bien el derecho de asilo no se encontraba propuesto en el proyecto inicial del tratado, fue incluido por solicitud de Colombia y aprobado por los Estados de la región. Tras ser aprobada su inclusión, el Presidente de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, durante la cual se adoptó la Convención, “hizo referencia a la tragedia de los exiliados y opinó que este proyecto reforzaría una institución que ya exist[ía] en las convenciones interamericanas”¹²³.

119. A nivel de los sistemas regionales, la Corte nota que, aunque el derecho de asilo no fue receptado expresamente en el marco del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, se reconoce en el artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. De acuerdo con su redacción, “[s]e garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra [...] y de conformidad con el Tratado de la Unión Europea y con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea [...]”¹²⁴. En el sistema africano, se encuentra regulado en el artículo 12.3 de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos¹²⁵, en los siguientes términos: “[t]odo

sentirse en absoluta libertad de estudiar tanto el asilo diplomático como el territorial, la opinión general fue que la Comisión debía limitarse al asilo territorial en esa etapa y asegurar que dicha limitación se reflejara adecuadamente en el texto del proyecto de declaración. El 7 de noviembre de 1966, la Sexta Comisión decidió establecer un nuevo Grupo de Trabajo encargado de preparar un proyecto preliminar de declaración sobre el derecho de asilo territorial. El nuevo Grupo de Trabajo estaba formado por 20 miembros y se reunió 14 veces entre el 14 de noviembre y el 6 de diciembre de 1966. El Grupo de Trabajo observó que, de conformidad con sus atribuciones, debía preparar un proyecto de declaración sobre el “asilo territorial”, y que se habían propuesto modificaciones según las cuales se insertaría la palabra “territorial” tras la palabra “asilo”, por lo que convino en titular el proyecto “Declaración sobre el asilo territorial” (Informe de la Sexta Comisión a la Asamblea General, anexo, Informe del Grupo de Trabajo, A/6570). El 7 de diciembre de 1966, el Grupo de Trabajo presentó a la Sexta Comisión un informe que incluía el texto del proyecto de declaración (A/C.6/L.614), que fue aprobado por unanimidad por la Sexta Comisión el 9 de diciembre de 1966 [...]”.

¹²¹ Cfr. Biblioteca Audiovisual de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, Archivo Histórico, Declaración sobre el Asilo Territorial de 1967, *supra*, pág. 1. Allí se señaló que “[e]n 1952, la Comisión de Derechos Humanos rechazó las propuestas de incluir una disposición sobre el derecho de asilo en el proyecto de Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Memorándum del Secretario General sobre el derecho de asilo, E/CN.4/738)”.

¹²² Cfr. Informe del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas a la Asamblea General sobre la *Cuestión del Asilo Diplomático*, 2 de septiembre de 1975, Introducción, párr. 2.

¹²³ Secretaría de la OEA, *Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, celebrada del 7 al 22 de noviembre de 1969, Actas y Documentos, OEA/Ser.K/XVI/1.2, Washington, D.C., 1978, pág. 248.

¹²⁴ Artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea el 7 de junio de 2016, (2016/C 202/02).

¹²⁵ Artículo 12.3 de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta de Banjul), adoptada el 27 de julio de 1981, durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana, reunida en Nairobi, Kenya, entrada en vigor el 21 de octubre de 1986.

individuo tendrá derecho, cuando esté perseguido, a buscar y obtener asilo en otros países de conformidad con las leyes de esos países y los convenios internacionales”. Además, se acoge una definición regional ampliada de refugiado¹²⁶.

120. La Corte estima pertinente precisar que el derecho humano que le asiste en el marco del sistema interamericano a toda persona que sufre persecución¹²⁷ consiste en “buscar” y en “recibir” asilo. Dichos vocablos no pueden escindirse, es decir, la configuración del derecho incorpora ambos componentes por lo que no es admisible posiciones que procuren desintegrar su fortaleza normativa. En cuanto al alcance de dichos preceptos, los trabajos preparatorios de la Declaración y de la Convención Americana a este respecto son sumamente escuetos y reflejan una ausencia de debate sobre el significado de los términos, en notoria oposición con el debate surgido durante las discusiones para la adopción del artículo 14.1 de la Declaración Universal (*supra* párr. 114).

121. Al respecto, la Corte nota que el ámbito de actuación estatal del derecho de asilo debe apreciarse a través de las obligaciones generales de respeto, garantía y no discriminación. Sin embargo, como ya se advirtió, la Convención y la Declaración Americana no contienen un desarrollo minucioso y/o reglamentario de lo que ello implica, sino que remiten tanto a la normativa interna como a la internacional que específicamente rige la materia (*infra* párrs. 139 a 141). En suma, el propio articulado remite a la legislación de cada Estado y a los convenios internacionales a fin de hacer tangible la forma en que se torna operativo el derecho de asilo. Es decir, las obligaciones estatales y los derechos que le asisten a las personas sujetas de protección internacional han sido desarrollados en forma más pormenorizada, y bajo la propia voluntad estatal, en instrumentos internacionales especiales, en particular el derecho internacional de los refugiados y el marco normativo regional de asilo. Sin embargo, ello no podrá redundar en un menoscabo del núcleo esencial del derecho y de las obligaciones adquiridas en el marco de los tratados de derechos humanos¹²⁸.

122. Así las cosas, la Corte considera que el derecho a buscar abarca el derecho de solicitar o pedir el asilo, ya sea en el territorio del Estado o cuando de cualquier forma se encuentre bajo su jurisdicción, sin discriminación alguna. Además, para que el derecho a buscar asilo surta su efecto útil, se requiere que los Estados de acogida permitan que las personas puedan peticionar el asilo o el reconocimiento del estatuto de refugiado, razón por la cual esas personas no pueden ser rechazadas en la frontera o devueltas sin un análisis adecuado e individualizado de sus peticiones con las debidas garantías¹²⁹. Ello exige, tal como ha resaltado esta Corte, el correspondiente derecho de los solicitantes de asilo a que se asegure una correcta evaluación por las autoridades nacionales de las solicitudes y del riesgo que pueda sufrir en caso de devolución¹³⁰. Lo anterior

¹²⁶ Cfr. Artículo I de la Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África, *supra*.

¹²⁷ El ACNUR ha señalado que: “No existe una definición universalmente aceptada del concepto de “persecución” y los diversos intentos de formularla han tenido escaso éxito. Del artículo 33 de la Convención de 1951 puede deducirse que toda amenaza contra la vida o la libertad de una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas es siempre persecución. También constituirían persecución otras violaciones graves de los derechos humanos por las mismas razones.” Cfr. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Manual y Directrices de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, diciembre de 2011, UN Doc. HCR/1P/4/SPA/REV.3, párr. 51.

¹²⁸ Ello se refuerza con lo dispuesto, por ejemplo, en el artículo 5 de la Convención sobre Refugiados de 1951, que prevé que “[n]inguna disposición de esta Convención podrá interpretarse en menoscabo de cualesquiera otros derechos y beneficios independientemente de esta Convención otorgados por los Estados Contratantes a los refugiados”.

¹²⁹ Cfr. *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*, *supra*, párr. 153, y Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 210. Véase también, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967*, publicada el 26 de enero de 2007, párr. 8.

¹³⁰ Cfr. *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*, *supra*, párr. 139, citando TEDH, *Caso Jabari Vs. Turquía*, No. 40035/98. Sentencia de 11 de julio de 2000, párrs. 48 a 50, y Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 81. Asimismo, la

implica, en su vertiente de obligaciones positivas, que el Estado debe permitir la entrada al territorio y dar acceso al procedimiento para la determinación de la condición de asilado o refugiado¹³¹. En igual sentido, la Corte estima que terceros Estados no pueden ejercer acciones, cuyo objetivo sea impedir a las personas en necesidad de protección internacional que acudan a otros territorios en búsqueda de protección, o escudarse en ficciones jurídicas¹³², para no dar acceso a los procedimientos de protección correspondientes. Así, la Corte ha afirmado que la práctica de interceptación de solicitantes de asilo en aguas internacionales para no permitir que sus peticiones sean evaluadas en potenciales Estados de acogida, “resulta contraria al principio de no devolución, pues no permite evaluar los factores de riesgo concretos de cada persona”¹³³. Lo mismo aplica a la externalización de las fronteras y al control migratorio realizado fuera del territorio¹³⁴.

123. Por su parte, el derecho a recibir significa que el Estado debe otorgar la protección siempre que se cumplan los requisitos y condiciones para que ésta pueda ser brindada. En esta línea y en el marco del derecho a recibir asilo bajo el estatuto de refugiado, la Corte ha determinado que es obligación del Estado de acogida otorgar la protección internacional cuando la persona califique para ello, sea bajo los criterios de la definición tradicional o la ampliada de Cartagena según corresponda, y beneficiar con ese reconocimiento a otros miembros de la familia, en atención al principio de unidad familiar¹³⁵. Asimismo, la Corte ha concluido¹³⁶ que, una vez que se determina la condición de refugiado de una persona, ésta se conserva a no ser que quede comprendida en el supuesto de una de las cláusulas de cesación¹³⁷. Bajo este entendimiento, es necesario considerar

Comisión sostuvo que “el hecho de que las autoridades estadounidenses interceptaran a los refugiados haitianos y los repatriaran sumariamente a Haití, sin hacer un examen adecuado de su estado ni concederles una entrevista para determinar si reúnen los requisitos de “refugiados”, contraría el derecho a buscar y recibir asilo del artículo XXVII de la Declaración, ya que tales acciones impidieron que las víctimas tuvieran siquiera la oportunidad de ejercer dicho derecho”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Informe de Fondo No. 51/96, Caso 10.675, *Interdicción de Haitianos Vs. Estados Unidos*, 13 de marzo de 1997, párr. 163.

¹³¹ Cfr. *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*, *supra*, párr. 153, y Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 210. Véase también, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967*, *supra*, párr. 8.

¹³² Cfr. Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 220, citando al Comité de los Derechos del Niño, *Observación General No. 6: Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, UN Doc. CRC/GC/2005/6, 1 de septiembre de 2005, párr. 12, en cual establece que “[las] obligaciones a cargo del Estado no podrán ser arbitraria y unilateralmente recortadas, sea mediante la exclusión de zonas o áreas del territorio del Estado, sea estableciendo zonas o áreas específicas que quedan total o parcialmente fuera de la jurisdicción del Estado”. Véase también, TEDH, *Caso Amuur Vs. Francia*, No. 19776/92. Sentencia de 25 de junio de 1996, párr. 52.

¹³³ Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 220, citando a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Informe de Fondo No. 51/96, Caso 10.675, *Interdicción de Haitianos Vs. Estados Unidos*, 13 de marzo de 1997, párrs. 156, 157 y 163, y TEDH, *Caso Hirsi Jamaa y otros Vs. Italia* [GS], No. 27765/09. Sentencia de 23 de febrero de 2012, párrs. 133 y 134.

¹³⁴ Sobre esta tendencia creciente, véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Informe de Movilidad Humana)*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/15, 31 diciembre 2015, párr. 142.

¹³⁵ Cfr. *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*, *supra*, párr. 225, y Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 81. Véase también, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Normas procedimentales para la determinación de la condición de refugiado bajo el mandato del ACNUR, Capítulo 5, Procesamiento de reclamos basados en el derecho a la unidad familiar, 2016, párrafo 5.1, disponible en inglés en: <http://www.refworld.org/docid/577e17944.html>. El párrafo 5.1 establece que “los refugiados tienen el derecho a la unidad familiar. Mantener y facilitar la unidad familiar contribuye a garantizar el cuidado físico, la protección, el bienestar emocional y el apoyo económico de los refugiados individuales. Esto se puede lograr a través de diversos medios. Otorgar el estatus de refugiado derivado a los familiares/dependientes de una persona reconocida como refugiado constituye una manera de lograrlo en ciertos casos, cuando los familiares/dependientes no califican para el reconocimiento del estatus de refugiado por derecho propio”.

¹³⁶ Cfr. *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*, *supra*, párrs. 148 a 150.

¹³⁷ Las cláusulas de cesación se encuentran establecidas en el artículo 1.C de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, y tienen como fundamento el carácter transitorio de la protección internacional del derecho de asilo, así como

la obligación de los Estados de mantener y dar continuidad a la determinación de la condición de refugiado, la cual también adquiere vigencia extraterritorialmente, a menos que se incurra en alguna de las cláusulas de cesación, como ya se expresó.

D. Recepción normativa a nivel nacional de las diversas modalidades de asilo

124. De los 35 Estados miembros de la OEA, 16 reconocen el derecho de asilo dentro de sus textos constitucionales¹³⁸. Casi la totalidad de ellos –excepto Cuba y Haití¹³⁹, conforme a la información con la que cuenta la Corte–, también registran legislación interna complementaria en materia de asilo político y/o el estatuto de refugiado.

125. Ocho países que carecen de norma constitucional, contemplan de todas formas el asunto en leyes nacionales¹⁴⁰ –como es el caso de Argentina, Belice, Canadá, Chile, Estados Unidos de América, Panamá, Suriname y Uruguay–.

126. Otros once Estados, conforme a la información con la que cuenta la Corte –Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica, San Cristóbal y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, y Trinidad y Tobago–, no tienen normativa específica en el ámbito local. Sin embargo, siete de los países mencionados anteriormente han ratificado la Convención de 1951, y seis su Protocolo de 1967¹⁴¹.

127. Entre los países que regulan en materia de asilo a nivel interno, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela, han

también el respeto a la voluntad de la persona refugiada. Cfr. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Manual y Directrices de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado*, *supra*, párr. 111, el que establece que “[e]n las llamadas ‘cláusulas de cesación’ (párrafos 1 a 6 de la sección C del artículo 1 de la Convención de 1951) se enuncian las condiciones en que un refugiado deja de tener tal calidad. Estas cláusulas se basan en la idea de que no se debe proporcionar protección internacional cuando ya no sea necesaria ni esté justificada”.

¹³⁸ i) Bolivia, Constitución Política del Estado de 2009, artículo 29.I; ii) Brasil, Constitución Política de la República Federativa de Brasil de 1988, artículo 4; iii) Colombia, Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 36; iv) Costa Rica, Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949, artículo 31; v) Cuba, Constitución de la República de 1976, actualizada con la reforma constitucional de 2002, artículo 13; vi) Ecuador, Constitución de la República del Ecuador de 2008, artículo 41; vii) El Salvador, Constitución de la República de El Salvador de 1983, artículo 28; viii) Guatemala, Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, reformada por Consulta Popular, Acuerdo Legislativo 18-93 de noviembre de 1993, artículo 27; ix) Haití, Constitución de la República de Haití de 1987, actualizada con la reforma constitucional de 2012, artículo 57; x) Honduras, Constitución Política de 1982, artículo 101; xi) México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y sus reformas, artículo 11, párrafo segundo; xii) Nicaragua, Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987 y sus reformas, artículo 5, párrafo quinto y artículo 42; xiii) Paraguay, Constitución de la República del Paraguay de 1992, artículo 43; xiv) Perú, Constitución Política del Perú de 1993, artículos 36 y 37; xv) República Dominicana, Constitución de la República Dominicana de 2010, artículo 46.2, y xvi) Venezuela, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, artículo 69.

¹³⁹ Cuba no ha ratificado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 ni su Protocolo de 1967, y tampoco es Estado parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En este sentido, la única regulación en materia de asilo es la prevista en su Constitución, la cual establece en su artículo 13, la concesión de asilo para sujetos “perseguidos por sus ideales o luchas por los derechos democráticos, contra el imperialismo, el fascismo, el colonialismo y el neocolonialismo; contra la discriminación y el racismo; por la liberación nacional; por los derechos y reivindicaciones de los trabajadores, campesinos y estudiantes; por sus actividades políticas, científicas, artísticas y literarias progresistas, por el socialismo y la paz”. En cuanto a Haití, pese a carecer de legislación interna, reconoce el derecho de asilo en su texto constitucional para “refugiados políticos” y se adhirió a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y a su Protocolo de 1967 en el año 1984.

¹⁴⁰ Jamaica y Trinidad y Tobago no han adoptado legislación interna, pero regulan la materia a través de Políticas de Refugio. Cfr. Jamaica, Refugee Policy de 2009, disponible en: <http://www.refworld.org/pdfid/500000def.pdf>, y Trinidad and Tobago, Refugee Policy Draft, 2014, disponible en: <http://www.refworld.org/docid/571109654.html>.

¹⁴¹ Los países de Antigua y Barbuda, Bahamas, Dominica, Jamaica, San Cristóbal y Nevis, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago, han ratificado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, salvo el caso de San Cristóbal y Nevis, que únicamente ha hecho lo propio respecto de la Convención, mas no así en lo que refiere al Protocolo. Suriname también ha ratificado ambos tratados internacionales.

optado por hacer una diferenciación entre asilo político y la condición de refugiado¹⁴². Dentro de este grupo, ocho Estados distinguen en sus legislaciones la figura de asilo político entre el territorial y diplomático, agrupando en general los supuestos de persecuciones por opiniones, creencias o delitos de índole político, pero distinguiéndolos según la modalidad que corresponda¹⁴³. Por su parte, tanto Nicaragua como Guatemala, si bien han diferenciado el asilo político de la condición de refugiado, no mencionan en sus legislaciones distinción alguna respecto a las modalidades de asilo político, ya sea territorial o diplomático¹⁴⁴. En otro orden, Honduras únicamente regula el asilo político territorial¹⁴⁵.

¹⁴² i) Brasil, Ley de Migración, Ley No. 13.445 de 24 de mayo de 2017, artículo 27, y Decreto Reglamentario de la Ley No. 13.445, Decreto No. 9199/2017 de 20 de noviembre de 2017, artículo 108, los cuales definen el concepto de asilo político; así como la Ley No. 9.474, que Define Mecanismos para la implementación del Estatuto de Refugiados de 1951 y determina otras providencias de 22 de julio de 1997, artículo 1, y Decreto Reglamentario No. 9199/2017, artículo 119 (que remite a la Ley No. 2.474) las que establecen la definición de condición de refugiado; ii) Costa Rica, Ley General de Migración y Extranjería, Ley No. 8764 de agosto de 2009, artículos 106 y 109 y Reglamento de Personas Refugiadas (Reglamento de la Ley No. 8764), Decreto No. 36831-G de septiembre de 2011, artículo 4; iii) Ecuador, Ley Orgánica de Movilidad Humana, publicada el 6 de febrero de 2017, artículos 95 a 98, y Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, Decreto Ejecutivo No. 111, publicado el 10 de agosto de 2017, artículo 75 y sig.; iv) Guatemala, Código de Migración, Decreto No. 44-2016, publicado el 18 de octubre de 2016, artículos 43 y 44; v) Honduras, Ley de Migración y Extranjería, Decreto No. 208-2003, publicada el 3 de marzo de 2004, artículos 42 y 52, y Reglamento de la Ley de Migraciones y Extranjería, publicado el 3 de mayo de 2004 artículos 45 a 58 y 61 a 65; vi) México, Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, publicada el 27 de enero de 2011 y modificada el 30 de octubre de 2014, artículos 2.I) y 2.VIII), y 13; vii) Nicaragua, Ley de Protección de Refugiados, Ley No. 665, publicada el 9 de julio de 2008, artículo 1, y Ley General de Migración y Extranjería, Ley No. 761, publicada el 6 y 7 de julio de 2011, artículo 27; viii) Paraguay, Ley General sobre Refugiados, Ley No. 1.938, publicada el 9 de julio de 2002, artículo 1; Ley No. 978/96 de Migraciones, promulgada el 8 de noviembre de 1996, artículo 27, y Decreto No. 4483, por el cual se aprueba la Política Nacional de Migraciones de la República del Paraguay de 27 de noviembre de 2015, párrs. 80 y 81; ix) Perú, Ley de Asilo, Ley No. 27840 de 12 de octubre de 2002, artículo 4, y Ley del Refugiado, Ley No. 27891 de 22 de diciembre de 2002, artículo 3; x) República Dominicana, Reglamento de la Comisión Nacional para los Refugiados, Decreto No. 2330 de 10 de septiembre de 1984, artículo 6; Reglamento de aplicación de la Ley General de Migración No. 285-04 de 15 de agosto de 2004, Decreto No. 631-11 de 19 de octubre de 2011, artículos 3, 46 y 47, y xi) Venezuela, Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas, Asilados o Asiladas, de 13 de septiembre de 2001, artículos 2.2), 5, 38 a 41, y Reglamento de la Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas, Decreto No. 2.491 de 2003, de 4 de julio de 2003, artículo 1. Los Estados Unidos de América hace una distinción entre el estatuto de refugiado y el asilo, basada en el lugar en el cual se encuentra la persona que busca la protección. La condición de refugiado será tramitada fuera de los Estados Unidos de América, mientras que la tramitación para la obtención del asilo implicará que el solicitante se encuentre presente en dicho país, véase: <https://www.uscis.gov/humanitarian/refugees-asylum>.

¹⁴³ i) Brasil, Ley de Migración, Ley No. 13.445 de 24 de mayo de 2017, artículo 27 y Decreto Reglamentario de la Ley No. 13.445, Decreto No. 9199/2017 de 20 de noviembre de 2017, artículos 108 a 118; ii) Costa Rica, Ley General de Migración y Extranjería, Ley No. 8764 de agosto de 2009, artículos 109 y 111; iii) Ecuador, Ley Orgánica de Movilidad Humana, publicada el 6 de febrero de 2017, artículos 95 a 97; iv) México, Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, publicada el 27 de enero de 2011 y modificada el 30 de octubre de 2014, artículos 2.I y 59 a 74. Véase también, Observaciones escritas presentadas por México, párrs. 124 a 128; v) Paraguay, Constitución de la República del Paraguay de 1992, artículo 43; Ley No. 978/96 de Migraciones, promulgada el 8 de noviembre de 1996, artículo 27, y Decreto No. 4483, por el cual se aprueba la Política Nacional de Migraciones de la República del Paraguay de 27 de noviembre de 2015, párrs. 80 y 81; vi) Perú, Ley de Asilo, Ley No. 27840 de 12 de octubre de 2002, artículo 4; vii) República Dominicana, Constitución de la República Dominicana de 2010, artículo 46.2, y Reglamento de aplicación de la Ley General de Migración No. 285-04 de 15 de agosto de 2004, Decreto No. 631-11 de 19 de octubre de 2011, artículo 46, en tanto remite a la Convención sobre Asilo Político, aprobada por Ley No. 775, y viii) Venezuela, Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas, Asilados o Asiladas, de 13 de septiembre de 2001, artículos 2.2, y 38 a 41. La mayoría de estos Estados regulan específicamente el asilo diplomático, ya sea por norma expresa, o bien por remisión a alguna Convención sobre asilo diplomático. En el caso de la República Dominicana, si bien el artículo 46.2 de su Constitución hace referencia al "asilo en el territorio nacional", en su legislación interna se refiere únicamente al asilo político, remitiéndose a los efectos de su definición a la Convención sobre Asilo Político de Montevideo de 1933 (artículo 46 del Decreto No. 631-11).

¹⁴⁴ El artículo 5, párrafo quinto de la Constitución Política de la República, así como el artículo 27 de la Ley General de Migración y Extranjería hacen referencia genérica al "asilado político", sin distinguir entre el territorial y diplomático. Asimismo, el artículo 44 del Código de Migración de Guatemala establece que el otorgamiento del asilo constituye un acto discrecional del Estado, de conformidad con su Constitución Política. Sin embargo, no se hace una diferenciación entre el asilo diplomático y el territorial.

¹⁴⁵ Honduras, Ley de Migración y Extranjería, Decreto No. 208-2003, publicada el 3 de marzo de 2004, artículo 52 y Reglamento de la Ley de Migraciones y Extranjería, publicado el 3 de mayo de 2004, artículos 61 a 65.

128. Entre los Estados miembros de la OEA que no realizan distinción alguna entre el asilo político y el estatuto de refugiado, se encuentran Argentina, Belice, Bolivia, Canadá, Chile, Colombia, El Salvador, Jamaica, Panamá, y Uruguay. Si bien varios de ellos sí reconocen expresamente en sus textos constitucionales el derecho de asilo, lo cierto es que al momento de legislar en el orden interno no han distinguido los casos de perseguidos políticos de aquellos que suponen la condición de refugiado.

129. Luego de un repaso por la normativa local de cada Estado, puede concluirse que 15 de ellos adoptaron en el ámbito interno la definición de refugiado que se basa no solo en la Convención de 1951 y/o su Protocolo de 1967, sino también en la Declaración de Cartagena de 1984. En este sentido, Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay¹⁴⁶ han ampliado la protección a aquellos sujetos obligados a huir de su país de residencia habitual o del cual son nacionales, por encontrarse su vida, integridad personal o libertad amenazadas por situaciones de violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violaciones masivas a los derechos humanos u otras circunstancias que hayan alterado el orden público interno. La normativa de otros Estados -Costa Rica, Canadá, Estados Unidos de América, Jamaica, Panamá, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, y Venezuela- recoge la definición de refugiado con base en la Convención de 1951 y/o su Protocolo de 1967¹⁴⁷.

130. Con base en lo señalado, la Corte nota que de los 35 Estados miembros de la OEA, 31 reconocen el derecho de asilo en sentido amplio, ya sea a través de sus Constituciones, por haber ratificado algún convenio internacional (entre ellos, la Convención de 1951 y/o su Protocolo de

¹⁴⁶ Países que incorporan la definición de refugiado conforme a la Convención de 1951 y a su Protocolo de 1967, así como la definición ampliada establecida en la Declaración de Cartagena en su legislación nacional: i) Argentina, Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado, Ley No. 26.165 de 28 de noviembre de 2006, artículo 4, incisos a) y b); ii) Belice, Refugees Amendment Act, 2016 (originalmente adoptada en 1991, con sus últimas modificatorias de 2016-Ley de Refugiados de 1991), Capítulo 165, artículo 4.1; iii) Bolivia, Ley de Protección a Personas Refugiadas, Ley No. 251 de 20 de junio de 2012, artículo 15; iv) Brasil Ley No. 9.474, que Define Mecanismos para la implementación del Estatuto de Refugiados de 1951 y determina otras providencias de 22 de julio de 1997, artículo 1. Este artículo recoge algunos de los supuestos de la definición ampliada de refugiado; v) Chile, Ley que establece disposiciones sobre protección de refugiados, Ley No. 20.430, promulgada el 8 abril de 2010 y publicada el 15 de abril de 2010, artículo 2, y su Decreto Reglamentario No. 837, promulgado el 14 de octubre de 2010 y publicado el 17 de febrero de 2011, artículo 2; vi) Colombia, Decreto No. 2840 por el cual se establece el Procedimiento para el Reconocimiento de la Condición de Refugiado, se dictan normas sobre la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado y otras disposiciones de 6 de diciembre de 2013, artículo 1; vii) Ecuador, Ley Orgánica de Movilidad Humana, publicada el 6 de febrero de 2017, artículo 98, y Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, Decreto Ejecutivo No. 111, publicado el 10 de agosto de 2017, artículo 75 y sig.; viii) El Salvador, Ley para la Determinación de la Condición de Personas Refugiadas, Decreto No. 918, publicado el 14 de agosto de 2002, artículo 4; ix) Guatemala, Reglamento para la Protección y Determinación del Estatuto de Refugiado en el Territorio del Estado de Guatemala, Acuerdo Gubernativo No. 383-2001 de 14 de septiembre de 2001, artículo 11, que se continúa aplicando de conformidad con el Acuerdo Gubernativo No. 83-2017; x) Honduras, Ley de Migración y Extranjería, Decreto No. 208-2003, publicada el 3 de marzo de 2004, artículo 42; xi) México, Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, publicada el 27 de enero de 2011 y modificada el 30 de octubre de 2014, artículo 13; xii) Nicaragua, Ley de Protección de Refugiados, Ley No. 665, publicada el 9 de julio de 2008, artículo 1; xiii) Paraguay, Ley General sobre Refugiados, Ley No. 1.938, publicada el 9 de julio de 2002, artículo 1; xiv) Perú, Ley del Refugiado, Ley No. 27891 de 22 de diciembre de 2002, artículo 3, y Reglamento del Decreto Legislativo No. 1350 (Decreto Legislativo de Migraciones), Decreto Supremo No. 007-2017-IN, publicado el 29 de marzo de 2017, artículo 4.d, y xv) Uruguay, Ley sobre el Derecho al Refugio y a los Refugiados, Ley No. 18.076, publicada el 5 de enero de 2007, artículo 2.

¹⁴⁷ i) Costa Rica, Ley General de Migración y Extranjería, Ley No. 8764 de agosto de 2009, artículo 106 y Reglamento de Personas Refugiadas (Reglamento de la Ley No. 8764), Decreto No. 36831-G de septiembre de 2011, artículos 4 y 12; ii) Canadá, Immigration and Refugee Protection Act (S.C. 2001, c. 27) de 2001 y sus modificatorias, artículo 96; iii) Estados Unidos de América, Immigration and Nationality Act (INA) de 1952, Sección 101(a) (42); iv) Jamaica, Refugee Policy de 2009, artículo 2; v) Panamá, Decreto No. 23 por el cual se desarrolla la ley nº 5 del 26 de octubre de 1977 que aprueba la Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el estatuto de refugiados, promulgado el 12 de febrero de 1998, artículo 5; vi) República Dominicana, Reglamento de la Comisión Nacional para los Refugiados, Decreto No. 2330 de 10 de septiembre de 1984, artículo 6, y Reglamento de aplicación de la Ley General de Migración No. 285-04 de 15 de agosto de 2004, Decreto No. 631-11 de 19 de octubre de 2011, artículo 3; vii) Suriname, Aliens Act 1991, de 16 de enero de 1992, artículo 16; viii) Trinidad y Tobago, Refugee Policy Draft, 2014, Sección 2: Definiciones y Principios Generales, y ix) Venezuela, Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas, Asilados o Asiladas, de 13 de septiembre de 2001, artículos 2.2) y 5.

1967), o por medio de leyes nacionales. Por otro lado, solo cuatro¹⁴⁸ de estos Estados no cuentan con normativa alguna al respecto ni han ratificado ninguna convención internacional sobre asilo o el estatuto de refugiado.

E. El derecho humano a buscar y recibir asilo en el marco del sistema interamericano

131. Esta Corte ya ha establecido que, tanto la Convención Americana en su artículo 22.7 como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su artículo XXVII, han cristalizado el derecho subjetivo de todas las personas a buscar y recibir asilo, superando el entendimiento histórico de esta institución como una “mera prerrogativa estatal” bajo las diversas convenciones interamericanas sobre asilo¹⁴⁹.

132. Al respecto, la Corte ha considerado que el derecho a “buscar y recibir asilo”, en el marco del sistema interamericano, se encuentra configurado como un derecho humano individual 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 conforme a las diversas convenciones interamericanas sobre la materia¹⁵⁰. Además, atendiendo al desarrollo progresivo del derecho internacional, la Corte ha considerado que las obligaciones derivadas del derecho a buscar y recibir asilo resultan operativas respecto de aquellas personas que reúnan los componentes de la definición ampliada de la Declaración de Cartagena¹⁵¹.

133. Ahora bien, siendo que la figura del asilo es un concepto englobante (*supra* párr. 65), corresponde a la Corte determinar 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. Corresponde, 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. Para ello, la Corte, de acuerdo a su práctica constante, recurrirá a las pautas interpretativas que se exponen a continuación.

E.1 Pautas interpretativas

134. Para emitir su opinión sobre la interpretación de las disposiciones jurídicas traídas a consulta, la Corte recurrirá a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, la cual recoge la regla general de interpretación de los tratados internacionales de naturaleza consuetudinaria¹⁵², que implica la aplicación simultánea de la buena fe, el sentido natural de los

¹⁴⁸ Estos son: Barbados, Grenada, Guyana y Santa Lucía.

¹⁴⁹ Cfr. *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*, *supra*, párr. 137, y Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 73.

¹⁵⁰ Cfr. Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 78.

¹⁵¹ Cfr. Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 79.

¹⁵² Cfr. Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 52, y Opinión Consultiva OC-24/17, *supra*, párr. 55. Véase también, entre otros, Corte Internacional de Justicia (CIJ), *Caso relativo a la soberanía sobre Pulau Ligitan y Pulau Sipadan (Indonesia Vs. Malasia)*. Sentencia de 17 de diciembre de 2002, párr. 37, y Corte Internacional de Justicia, *Avena y otros nacionales mexicanos (México Vs. los Estados Unidos de América)*. Sentencia de 31 de marzo de 2004, párr. 83.

términos empleados en el tratado de que se trate, el contexto de éstos y el objeto y fin de aquél. En lo pertinente, esta Convención señala:

Artículo 31. Regla general de interpretación.

1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin.

2. Para los efectos de la interpretación de un tratado el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:

- a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado;
- b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado.

3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta:

- a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones;
- b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado;
- c) toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.

4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes.

Artículo 32. Medios de interpretación complementarios. Se podrán acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31:

- a) deje ambiguo u oscuro el sentido; o
- b) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable.

135. Asimismo, al tratarse de un derecho humano, la Corte debe recurrir a las pautas interpretativas propias del sistema. En el caso de la Convención Americana, el objeto y fin del tratado es "la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos"¹⁵³, a propósito de lo cual fue diseñada para proteger los derechos humanos de las personas independientemente de su nacionalidad, frente a su propio Estado o a cualquier otro¹⁵⁴. En este punto es fundamental tener presente la especificidad de los tratados de derechos humanos, los cuales crean un orden legal en el que los Estados asumen obligaciones hacia los individuos bajo su jurisdicción¹⁵⁵ y cuyas violaciones pueden ser reclamadas por éstos y por la comunidad de Estados Partes de la Convención a través de la acción de la Comisión¹⁵⁶ e incluso ante la Corte¹⁵⁷, todo lo cual tiene como efecto que la interpretación de las normas deba desarrollarse también a partir de un modelo basado en valores que el sistema interamericano pretende resguardar, desde el "mejor ángulo" para la protección de la persona¹⁵⁸.

136. Es en este sentido que la Convención Americana prevé expresamente determinadas pautas de interpretación en su artículo 29¹⁵⁹, entre las que alberga el principio *pro persona*, que implican

¹⁵³ Opinión Consultiva OC-2/82, *supra*, párr. 29, y Opinión Consultiva OC-24/17, *supra*, párr. 56.

¹⁵⁴ Cfr. Opinión Consultiva OC-2/82, *supra*, párr. 33, y Opinión Consultiva OC-24/17, *supra*, párr. 56.

¹⁵⁵ Cfr. Opinión Consultiva OC-2/82, *supra*, párr. 29, y Opinión Consultiva OC-24/17, *supra*, párr. 56.

¹⁵⁶ Cfr. Artículos 43 y 44 de la Convención Americana.

¹⁵⁷ Cfr. Artículo 61 de la Convención Americana.

¹⁵⁸ Cfr. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 33, y Opinión Consultiva OC-24/17, *supra*, párr. 56.

¹⁵⁹ El referido artículo 29 de la Convención Americana establece lo siguiente: "Normas de Interpretación: Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en

que ninguna disposición de dicho tratado puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Parte o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados, o bien de excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza¹⁶⁰.

137. Además, la Corte ha reiteradamente señalado que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales. Tal interpretación evolutiva es consecuente con las reglas generales de interpretación dispuestas en el artículo 29 de la Convención Americana, así como las establecidas por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados¹⁶¹.

E.2 Interpretación del texto convencional en torno a la frase "de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales"

138. La Corte ya ha establecido, en su *Opinión Consultiva OC-21/14*, que el propio texto de los artículos 22.7 de la Convención y XXVII de la Declaración prescribe dos criterios para la determinación de las personas titulares del derecho, por un lado, "la legislación de cada país", esto es, del país en el que se procura el asilo; y por el otro, "los convenios internacionales"¹⁶². Es decir, es a través de los convenios internacionales o de la legislación interna que se regulan los supuestos en los cuales la persona puede ejercer el derecho a buscar y recibir asilo y acceder a la protección internacional. Este Tribunal ha interpretado que la prescripción de ambos criterios no debe cumplirse conjuntamente, ya que existen casos en los cuales, a pesar de que un Estado no ha ratificado un tratado internacional en particular, como podría ser la Convención de 1951, su Protocolo de 1967 o alguna de las convenciones latinoamericanas, sí ha adoptado normativa interna con el fin de garantizar el derecho de asilo, o por el contrario, habiendo ratificado tales convenciones no ha adoptado legislación interna al respecto (*supra* párrs. 124 a 126). Una interpretación en otro sentido, limitaría en extremo el artículo 22.7.

139. La referencia a la legislación interna y a los convenios internacionales fue introducida en el artículo XXVII de la Declaración Americana y recogida literalmente en la Convención Americana. Conforme a los trabajos preparatorios de la Declaración (*infra* párr. 152), la Corte nota que el propósito de los Estados, al incluir tales referencias, fue derivar la regulación del asilo que podrían buscar y recibir las personas en la legislación interna o los convenios internacionales. En el momento de la adopción de la Declaración, una de las preocupaciones, más allá de la inclusión de la figura del asilo en sentido estricto o asilo político, consistió en el incremento exponencial del flujo de personas en busca de refugio, derivado de los horrores de la Segunda Guerra Mundial, y la intención de brindarles protección. Esta preocupación, y la necesidad de su regulación, contribuyó a la adopción de dicha referencia normativa, la cual tuvo como objetivo recurrir de forma convergente y complementaria a la normativa interna o a la normativa internacional, para dotar de contenido al artículo 22.7 de la Convención¹⁶³.

mayor medida que la prevista en ella; b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados; c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza".

¹⁶⁰ Cfr. Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 54, y Opinión Consultiva OC-24/17, *supra*, párr. 57.

¹⁶¹ Cfr. Opinión Consultiva OC-16/99, *supra*, párr. 114, y Opinión Consultiva OC-24/17, *supra*, párr. 58.

¹⁶² Cfr. *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*, *supra*, párrs. 137 y 140, y Opinión Consultiva No. 21/14, *supra*, párr. 74.

¹⁶³ Cfr. Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 78.

140. A este respecto, en la medida en que el artículo 22.7 remite a las legislaciones internas o a los convenios internacionales para integrar su contenido de forma más específica, el derecho a buscar y recibir asilo no es un derecho absoluto. No obstante, en consonancia con el artículo 29 de la Convención Americana, las legislaciones internas pueden ampliar el ámbito de protección, mas nunca restringirlo más allá de los mínimos fijados por la Convención Americana y el derecho internacional. Asimismo, la remisión a los convenios internacionales no podrá ser interpretada en el sentido de limitar el derecho más allá de lo establecido en la propia Convención.

141. Asimismo, la expresión “de acuerdo con la legislación de cada Estado” no implica que los Estados no cuenten con una obligación inmediata de respetar y garantizar el derecho de asilo. La Corte ya ha establecido que “[e]l hecho de que los Estados partes puedan fijar las condiciones del ejercicio de [un] derecho [...], no impide la exigibilidad conforme al derecho internacional de las obligaciones que aquellos han contraído según el artículo 1.1 [...]”¹⁶⁴. El hecho de que el artículo 22.7 derive a la legislación interna y a los convenios internacionales no impone, como condición previa para el respeto y garantía del derecho de asilo, la adopción de normas o la ratificación de tratados. Al respecto, este Tribunal ha señalado que “el sistema de la Convención, está dirigido a reconocer derechos y libertades a las personas, y no a facultar a los Estados para hacerlo”¹⁶⁵. Por ello, si bien el artículo 22.7, interpretado de manera conjunta con las obligaciones dispuestas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención, requiere que los Estados adopten medidas legislativas y de otra índole para garantizar el derecho a buscar y recibir asilo, conforme a la propia Convención y a otros convenios internacionales pertinentes, ello no significa que si el Estado no cuenta con legislación interna o no es parte de otros tratados que impliquen obligaciones internacionales sobre asilo, no se encuentra obligado a respetar y garantizar el derecho a buscar y recibir asilo. De forma correlativa, aquellos Estados que aún no cuenten con legislación interna, deberán adoptar las medidas necesarias para regular de forma adecuada y conforme a los parámetros convencionales el procedimiento y otros aspectos necesarios para dotar de efecto útil al derecho a buscar y recibir asilo.

142. De igual manera, la Corte nota que es el propio artículo 22.7 el que hace una derivación a los “convenios internacionales”, sin restringirla a convenios específicos sobre derechos humanos, ni a tratados del ámbito regional. Por ello, la referencia a “convenios internacionales” implica que la interpretación que esta Corte debe realizar del artículo 22.7 no solo debe centrarse en las convenciones latinoamericanas sobre asilo, sino también en el instrumento de mayor relevancia universal en cuanto a la protección de las personas que huyen de persecución, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Esto es de suma importancia, ya que permite a la Corte, con base en una interpretación evolutiva, interpretar las causales de persecución del artículo 22.7 a la luz de las condiciones actuales en cuanto a las necesidades de protección internacional, con un enfoque de género, diversidad y edad. A modo de ejemplo, en relación con la edad, la *Opinión Consultiva OC-21/14* destacó que “es necesario reconocer que los elementos de la definición de refugiado fueron tradicionalmente interpretados a partir de las

¹⁶⁴ *Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta (Arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-7/86 de 29 de agosto de 1986. Serie A No. 7, párrs. 13, 24 y 28.

¹⁶⁵ Opinión Consultiva OC-7/86, *supra*, párr. 24. La Corte fue consultada en esta opinión consultiva, respecto al significado de la expresión “en las condiciones que establezca la ley”, contenida en el artículo 14.1 (el derecho de rectificación), preguntándosele si solamente facultaba a los Estados a crear por ley el derecho sin una obligación inmediata de respetar y garantizarlo, o si el término se refería más bien a la obligación de tomar medidas para garantizar el derecho. Al respecto, la Corte estableció que “el sistema mismo de la Convención, está dirigido a reconocer derechos y libertades a las personas y no a facultar a los Estados para hacerlo”. De esta manera, la Corte señaló, “[e]l hecho de que los Estados partes puedan fijar las condiciones del ejercicio del derecho de rectificación o respuesta, no impide la exigibilidad conforme al derecho internacional de las obligaciones que aquellos han contraído según el artículo 1.1 [...] En consecuencia, si por cualquier circunstancia, el derecho de rectificación o respuesta no pudiera ser ejercido por “toda persona” sujeta a la jurisdicción de un estado parte, ello constituiría una violación de la Convención”.

experiencias de personas adultas o mayores de 18 años¹⁶⁶. Por ende, dado que las niñas y los niños son titulares del derecho a solicitar y recibir asilo¹⁶⁷ y pueden, consecuentemente, presentar solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiados en calidad propia, se encuentren acompañados o no, debe darse a los elementos de la definición una interpretación que tenga en cuenta las formas particulares en que puede manifestarse la persecución de niñas y niños, así como el modo en que éstos pueden experimentar estas situaciones¹⁶⁸.

143. Habiendo dejado sentado la existencia de normativa internacional que regula ambas modalidades de asilo político, esto es el territorial y el diplomático, y de la adopción de legislación interna en varios países de la región que regula dichas figuras (*supra* párrs. 81 a 87 y 127), la terminología “de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales” brinda una parámetro inicial para suponer que todas las modalidades de asilo podrían estar incluidas bajo la protección del artículo 22.7 de la Convención. Sin embargo, 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, lo que la Corte analizará a continuación.

E.3 Interpretación del texto convencional en torno a la frase “en territorio extranjero”

144. Ahora le corresponde a la Corte determinar si el hecho de que, tanto el artículo 22.7 de la Convención Americana como el artículo XXVII de la Declaración Americana hayan incorporado el factor “en territorio extranjero”, lleva a interpretar que sólo el asilo territorial está amparado bajo dicha norma, habiendo sido excluido el diplomático. Para ello, el Tribunal analizará 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, se acudirá a medios complementarios de interpretación, en especial a los trabajos preparatorios del tratado.

145. El artículo 22.7 de la Convención Americana recoge el derecho a buscar y recibir asilo “en territorio extranjero”. La misma redacción fue adoptada por los Estados en el artículo XXVII de la Declaración Americana. De la interpretación del sentido corriente de los términos es posible entender que “en territorio” se refiere a la protección brindada por un Estado dentro de su propio espacio geográfico¹⁶⁹. La Real Academia de la Lengua Española define territorio como “porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación, región, provincia, etcétera”. Por su parte, el término “extranjero” se debe interpretar en relación con el individuo a quien se protegerá; es decir, que las personas que buscan asilo, recibirán la protección justamente en el territorio de un Estado que no sea el de su nacionalidad o de su residencia habitual.

¹⁶⁶ Cfr. Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 80, citando al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Directrices de protección internacional. Solicitudes de asilo de niños bajo los artículos 1(A)2 y 1(F) de la Convención de 1951 y/o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, publicadas el 22 de diciembre de 2009, UN Doc. HCR/GIP/09/08, párr. 1.

¹⁶⁷ Según ACNUR, incluso a una corta edad el niño puede ser considerado el solicitante de asilo principal. Cfr. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Directrices de protección internacional. Solicitudes de asilo de niños bajo los artículos 1(A)2 y 1(F) de la Convención de 1951 y/o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, *supra*, párr. 8. Véase también, Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 80.

¹⁶⁸ Cfr. Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 80.

¹⁶⁹ Ello sin perjuicio de que, actualmente, determinados Estados regulan supuestos en los cuales las solicitudes de la condición de refugiado pueden ser presentadas y/o aprobadas fuera de su territorio, luego de lo cual los individuos a quienes se ha determinado dicha protección ingresan al territorio del Estado asilante para disfrutar de la misma.

146. Ahora bien, aunque el texto parezca literalmente claro, es necesario analizarlo aplicando todos los elementos que componen la regla de interpretación del artículo 31 de la Convención de Viena (*supra* párr. 134). También lo ha dicho este Tribunal al señalar que el “sentido corriente” de los términos no puede ser una regla por sí misma sino que debe involucrarse dentro del contexto y, en especial, dentro del objeto y fin del tratado, de manera tal que la interpretación no conduzca de manera alguna a debilitar el sistema de protección consagrado en la Convención¹⁷⁰.

147. En este sentido, si se realiza una interpretación sistemática de todo el articulado de la Convención, es posible apreciar que el artículo 22 en su conjunto, a diferencia de otros, incorpora el término territorio en la configuración del derecho, por lo que éste se encuentra ligado a su goce y ejercicio. Además, conforme al propio artículo 22.7, así como el XXVII de la Declaración, el cual integra a las convenciones regionales sobre asilo, es preciso hacer una interpretación del contexto de la norma, con el propósito de identificar el rol del territorio en la formulación del derecho. Para ello, la Corte acudirá a analizar la terminología utilizada en aquellas convenciones. Al respecto, la Corte nota que la fórmula “en territorio” o “en territorio extranjero” se encuentra incluida también en los tratados de la tradición latinoamericana del asilo a los que remite la propia Convención y Declaración. En particular, se alude a la fórmula “en territorio” o “en territorio extranjero” en los artículos 15 a 17 del Tratado sobre Derecho Penal Internacional de 1889¹⁷¹, en el artículo 1 de la Convención sobre Asilo de La Habana de 1928¹⁷², en el artículo 11 del Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos de Montevideo de 1939¹⁷³, en los artículos I y II de la Convención sobre Asilo Territorial de 1954¹⁷⁴, y en los artículos XII y XVII de la Convención sobre Asilo Diplomático de 1954¹⁷⁵. De conformidad con dicho articulado, resulta claro que los términos en cuestión se utilizan

¹⁷⁰ Cfr. Opinión consultiva OC-1/82, *supra*, párrs. 43 a 48, y *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*, *supra*, párr. 42.

¹⁷¹ El artículo 15 dispone que: “Ningún delincuente asilado en el territorio de un Estado podrá ser entregado a las autoridades de otro, sino de conformidad a las reglas que rigen la extradición”. El artículo 16 establece que: “El asilo es inviolable para los perseguidos por delitos políticos, pero la Nación de refugio tiene el deber de impedir que los asilados realicen en su territorio actos que pongan en peligro la paz pública de la Nación contra la cual han delinquido”. El artículo 17 señala que: “El reo de delitos comunes que se asilase en una Legación deberá ser entregado por el jefe de ella a las autoridades locales, previa gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuando no lo efectuase espontáneamente. Dicho asilo será respetado con relación a los perseguidos por delitos políticos, pero el jefe de la Legación está obligado a poner inmediatamente el hecho en conocimiento del Gobierno del Estado ante el cual está acreditado, quien podrá exigir que el perseguido sea puesto fuera del territorio nacional dentro del más breve plazo posible. El jefe de la Legación podrá exigir, a su vez, las garantías necesarias para que el refugiado salga del territorio nacional respetándose la inviolabilidad de su persona. El mismo principio se observará con respecto a los asilados en los buques de guerra surtos en aguas territoriales”.

¹⁷² El artículo 1 dispone que: “No es lícito a los Estados dar asilo en Legaciones, navíos de guerra, campamentos o aeronaves militares, a personas acusadas o condenadas por delitos comunes ni a desertores de tierra y mar. Las personas acusadas o condenadas por delitos comunes que se refugiaren en alguno de los lugares señalados en el párrafo precedente deberán ser entregadas tan pronto como lo requiera el gobierno local. Si dichas personas se refugiaren en territorio extranjero la entrega se efectuará mediante extradición, y solo en los casos y en la forma que establezcan los respectivos Tratados y Convenciones o la Constitución y leyes del país de refugio”.

¹⁷³ El Capítulo 11: Del refugio en territorio extranjero, artículo 11 dispone que: “El refugio concedido en el territorio de las Altas Partes Contratantes, ejercido de conformidad con el presente Tratado, es inviolable para los perseguidos a quienes se refiere el Artículo 2, pero el Estado tiene el deber de impedir que los refugiados realicen en su territorio actos que pongan en peligro la paz pública del Estado del que proceden. La calificación de las causas que motivan el refugio corresponde al Estado que lo concede. La concesión de refugio no comporta para el Estado que lo otorga, el deber de admitir indefinidamente en su territorio a los refugiados”.

¹⁷⁴ El artículo I señala que: “Todo Estado tiene derecho, en ejercicio de su soberanía, a admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente, sin que por el ejercicio de este derecho ningún otro Estado pueda hacer reclamo alguno”. El artículo II establece que: “El respeto que según el Derecho Internacional se debe a la jurisdicción de cada Estado sobre los habitantes de su territorio se debe igualmente, sin ninguna restricción, a la que tiene sobre las personas que ingresan con procedencia de un Estado en donde sean perseguidas por sus creencias, opiniones o filiación política o por actos que puedan ser considerados como delitos políticos. Cualquier violación de soberanía consistente en actos de un gobierno o de sus agentes contra la vida o la seguridad de una persona, ejecutados en el territorio de otro Estado, no puede considerarse atenuada por el hecho de que la persecución haya empezado fuera de sus fronteras u obedezca a móviles políticos o a razones de Estado”.

¹⁷⁵ El artículo XII estipula que: “Otorgado el asilo, el Estado asilante puede pedir la salida del asilado para territorio extranjero, y el Estado territorial está obligado a dar inmediatamente, salvo caso de fuerza mayor, las garantías necesarias

para denotar la protección brindada en el territorio de un Estado, en el marco del asilo territorial, por oposición al asilo en legaciones, navíos de guerra, campamentos o aeronaves militares. Por lo tanto, 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 fortalecer la conclusión de 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.

148. Ahora bien, en cuanto a la interpretación conforme al objeto y fin de la Convención Americana, y el principio *pro persona*, es importante destacar que la Corte, al momento de realizar su labor interpretativa, no debe considerarlos de manera aislada, sino en conjunto con los otros métodos de interpretación. En este sentido, si bien el objeto y fin de la Convención Americana es “la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos”, dicho objeto debe entenderse dentro de los límites que establece el propio tratado y conforme a las garantías que esta reconoce. En el caso del asilo el objeto es la protección de las personas que se han visto forzadas a huir por determinados motivos.

149. A su vez, el principio *pro persona* implica que, al interpretar la disposición de un tratado, se deberá privilegiar la aplicación de la norma que otorgue mayor protección a los derechos de la persona y/o se deberá interpretar los derechos de una manera amplia y a favor del individuo. Sin embargo, la aplicación de este principio no puede desplazar la utilización de los otros métodos de interpretación, ni puede desconocer los resultados alcanzados como consecuencia de los mismos, ya que todos ellos deben ser entendidos en su conjunto. De afirmarse lo contrario, la aplicación irrestricta del principio *pro persona* conduciría a la deslegitimación del accionar del intérprete. Por ello, con base en lo analizado en los párrafos precedentes, para esta Corte, tanto de la interpretación literal del artículo 22.7 de la Convención, como de la interpretación de su contexto, en particular de las condiciones establecidas en las convenciones latinoamericanas que definen de forma manifiesta el significado de los términos “en territorio extranjero”, existe claridad en cuanto a que la configuración del derecho a buscar y recibir asilo tiene como propósito la protección en territorio extranjero de las personas que se han visto forzadas a huir por determinados motivos, lo cual se traduce en la protección del asilo territorial. Ello toda vez que no es posible asimilar las legaciones al territorio extranjero. Esta interpretación se ve confirmada conforme a lo señalado por los trabajos preparatorios de la Declaración Americana, como será desarrollado *infra*.

150. Por otra parte, en lo que se refiere al principio evolutivo (*supra* párr. 137), el Tribunal advierte que, a pesar de que en la práctica algunos Estados continúan otorgando el asilo diplomático en casos concretos, dicha protección responde a las mismas situaciones por las cuales se adoptaron las convenciones latinoamericanas sobre asilo de vieja data y no ha ocurrido ningún desarrollo en el derecho internacional al respecto con posterioridad al año 1954. Es decir, que ni la figura del asilo diplomático, ni los motivos de su codificación, han evolucionado. Por lo tanto, este método no proporciona ninguna base para sustentar una conclusión distinta a la afirmada en el párrafo anterior.

151. Finalmente, la Corte considera necesario recurrir a los trabajos preparatorios de la Declaración Americana con el fin de confirmar la interpretación realizada en los párrafos

a que se refiere el artículo V y el correspondiente salvoconducto”. El artículo XVII establece que: “Efectuada la salida del asilado, el Estado asilante no está obligado a radicarlo en su territorio; pero no podrá devolverlo a su país de origen, sino cuando concorra voluntad expresa del asilado. La circunstancia de que el Estado territorial comunique al funcionario asilante su intención de solicitar la posterior extradición del asilado no perjudicará la aplicación de dispositivo alguno de la presente Convención. En este caso, el asilado permanecerá radicado en el territorio del Estado asilante, hasta tanto se reciba el pedido formal de extradición, conforme con las normas jurídicas que rigen esa institución en el Estado asilante. La vigilancia sobre el asilado no podrá extenderse por más de treinta días”.

precedentes, ya que los de la Convención no hacen referencia expresa a las razones por las cuales se habría adoptado la terminología “en territorio extranjero”.

152. En efecto, en dichos trabajos preparatorios se establece lo siguiente:

El representante de Estados Unidos “preguntó si se estimaba que este derecho [el de asilo] estaba sujeto a la legislación interna de cada país; y si se refería al asilo diplomático o tenía un sentido mucho más amplio, que pudiera abarcar, por ejemplo, a los refugiados europeos, caso en el cual habría que tener en cuenta las normas de inmigración de cada país”. El representante de Bolivia, en virtud de la sugerencia hecha por Estados Unidos, aclaró que el Grupo de Trabajo agregó al final del artículo la frase “de acuerdo con los convenios internacionales”. El representante de República Dominicana, con el apoyo de Nicaragua, Perú y Bolivia, manifestó que “consideraba conveniente que en el artículo apareciera la reserva que pudiesen hacer los Estados para no recibir refugiados indeseables, por lo cual proponía que la parte final del artículo se adicionara así: ... de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales”. El representante de Guatemala “objetó la adición propuesta, en su concepto, el artículo no sólo se refería al refugio en territorio extranjero sino también al asilo en las legaciones, caso en el cual no podía aplicarse la legislación nacional”. A esto, el representante de República Dominicana contestó que “el artículo contemplaba exclusivamente el caso de refugio en territorio extranjero, y que el caso de asilo en legaciones se seguiría rigiendo exclusivamente por las estipulaciones de los tratados internacionales”. El señor Presidente sometió a votación el artículo XXVII, “con la adición propuesta por el señor Delegado de la República Dominicana, y así fue aprobado”¹⁷⁶.

153. De lo anterior es claro que la voluntad de los Estados al redactar la Declaración Americana - e incluso puede afirmarse que mantuvieron dicha postura al redactar la Convención Americana toda vez que se mantuvo la redacción del artículo XXVII de la Declaración-, 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.

154. La Corte considera 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 (*supra* párr. 108), 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.

155. Como se mencionó con anterioridad, 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 (*infra* párr. 163). 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 diplomático¹⁷⁷. En

¹⁷⁶ Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia celebrada del 30 de marzo al 2 de mayo de 1948, Actas y Documentos, Volumen V, pág. 595.

¹⁷⁷ A título ilustrativo, los siguientes constituyen algunos ejemplos de situaciones fácticas o supuestos de hecho similares a los que dan lugar al asilo, independientemente de la calificación de la protección otorgada por el Estado en cuestión: de 1956 a 1971, la embajada de Estados Unidos de América en Budapest albergó por 15 años al cardenal húngaro József Mindszenty; en 1988, la embajada del Reino Unido en Luanda, Angola, proporcionó durante seis meses asilo a Olivia Forsyth, ex espía del régimen de apartheid en Sudáfrica; en 1990 la embajada de Francia en Beirut proporcionó asilo al ex primer ministro del Líbano Michel Aoun; en el año 2002 un grupo de 28 disidentes de Corea del Norte obtuvieron protección en las sedes diplomáticas de Alemania, Estados Unidos de América y Japón y se les otorgó posteriormente un salvoconducto a Corea del Sur; desde el año 2012, la embajada de la República del Ecuador en Londres, Reino Unido, ha proporcionado asilo al fundador de Wikileaks, Julian Assange; en 2016, durante 10 meses, la embajada de Suiza en Baku, otorgó

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 (*supra* párr. 103), la cual ha sido otorgada con el fin de salvar vidas o prevenir daños a derechos fundamentales ante una amenaza inminente.

156. En conclusión, la Corte interpreta 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.

157. Finalmente, la Corte estima pertinente pronunciarse sobre el argumento referido a que el asilo diplomático constituiría costumbre regional. La Corte nota que, a fin de determinar la existencia de una norma de derecho internacional consuetudinario, se requiere comprobar: i) una práctica general de los Estados, y ii) su aceptación como derecho (*opinio juris sive necessitatis*), es decir, que ha de seguirse con el convencimiento de la existencia de una obligación jurídica o un derecho¹⁷⁸.

158. En este caso, se alega una norma consuetudinaria de carácter regional, esto es particular y sin alcance universal. La Corte Internacional de Justicia, en el mencionado *Caso de Asilo (Colombia Vs. Perú)*, determinó que se podría configurar una regla de costumbre regional siempre y cuando se pruebe la existencia de un uso uniforme y constante como expresión de un derecho del Estado otorgante del asilo¹⁷⁹. Sin embargo, teniendo en cuenta el carácter amplio de su competencia consultiva, la Corte Interamericana entiende que lo que corresponde es apreciar tal carácter en el marco de los 35 Estados miembros de la OEA, en aras del interés general y sin limitar el alcance de sus opiniones consultivas a solo unos Estados (*supra* párr. 31).

159. Ahora bien, la Corte nota que no todos los Estados miembros de la OEA son parte de las diversas convenciones sobre asilo diplomático y, además, como ya fue expuesto, dichas convenciones no son uniformes en su terminología ni en sus disposiciones, toda vez que responden a un desarrollo progresivo de la regulación del asilo diplomático en atención a determinadas situaciones suscitadas (*supra* párrs. 80 y 88).

160. Por otra parte, la Corte reitera que algunos Estados participantes en el marco de este procedimiento manifestaron expresamente su enfoque de que no habría una posición uniforme en la subregión latinoamericana para concluir que el asilo diplomático es parte de la costumbre regional, sino que sólo sería un sistema con base en los tratados. Aún más, la mayoría de los Estados participantes sostuvieron que no existe una obligación jurídica de otorgar asilo diplomático, pues éste constituye un acto de política exterior (*supra* párr. 108).

161. Adicionalmente, a pesar de que los Estados Unidos de América en la práctica ha otorgado protección en sus embajadas en casos específicos, se ha opuesto de forma persistente¹⁸⁰ desde

protección a Emin Huseynov, periodista y activista de derechos humanos, hasta que las autoridades de Azerbaiyán le otorgaron el salvoconducto.

¹⁷⁸ El artículo 38.1 b) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia se refiere a la costumbre internacional como "prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho". Véase también, Opinión Consultiva OC-20/09, *supra*, párr. 48.

¹⁷⁹ Cfr. Corte Internacional de Justicia (CIJ), *Caso de Asilo (Colombia Vs. Perú)*. Sentencia de 20 de noviembre de 1950, págs. 277 a 278.

¹⁸⁰ Cfr. Informe del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas a la Asamblea General sobre la *Cuestión del Asilo Diplomático*, 22 de septiembre de 1975, Parte II, párr. 220.

1933 cuando en la VII Conferencia Internacional Americana de Montevideo sostuvo que, “en virtud de que los Estados Unidos de América no reconocen ni suscriben la doctrina del asilo político como parte del derecho internacional, la Delegación de los Estados Unidos de América se abstiene de firmar la presente Convención” (*supra* nota al pie 72).

162. De esta forma, la Corte comprueba que el elemento de la *opinio juris* necesario para la determinación de una norma consuetudinaria no se encuentra presente, a pesar de la práctica de los Estados de otorgar en determinadas situaciones el asilo diplomático o bien de otorgar algún tipo protección en sus legaciones (*supra* párr. 155).

163. Por consiguiente, 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 estima 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”.

V 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

164. La Corte ha sido consultada sobre 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.

165. Habiendo precisado que el derecho de asilo, en el marco de la Convención y la Declaración Americana, incluye únicamente las modalidades de asilo territorial dispuestas en los convenios internacionales o en las legislaciones internas, la Corte pasa a abordar la segunda pregunta.

166. En principio, es pertinente resaltar que la afirmación anterior no deja al desamparo a la persona que busca protección en locales diplomáticos, sino que su estatus y las obligaciones a cargo del Estado de acogida se rigen en el marco específico de los respectivos convenios interamericanos con carácter interestatal, los cuales obligan a los Estados Partes, o de las propias legislaciones internas (*supra* párr. 163).

167. Sin perjuicio de ello, la Corte a continuación determinará si, a pesar de que el asilo diplomático no se encuentra protegido en el marco del sistema interamericano (*supra* párr. 156), 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. Ello, toda vez que, si bien no se considera que otorgar asilo constituya una función diplomática o consular de acuerdo al derecho internacional general (*supra* párr. 105), los Estados están obligados a respetar, por medio de todos sus funcionarios públicos y autoridades estatales, los derechos y libertades reconocidos en la Convención Americana de todas las personas bajo su jurisdicción sean o no nacionales, sin discriminación alguna. Por lo tanto, subsisten determinadas obligaciones en el supuesto de que se establezca que la persona que acude o irrumpe en la sede diplomática en búsqueda de protección se encuentra bajo la jurisdicción de ese Estado.

168. A tal fin, a continuación la Corte analizará, primeramente, el alcance de las obligaciones generales de derechos humanos en torno al concepto de jurisdicción y su aplicación en las

legaciones, para posteriormente abordar específicamente las obligaciones derivadas del principio de no devolución, también conocido como *non-refoulement*.

A. Las obligaciones generales derivadas del artículo 1.1 de la Convención Americana, en relación con los derechos establecidos en dicho instrumento, y su aplicación en las legaciones

169. En el marco de la Convención, el artículo 1.1, que es una norma de carácter general cuyo contenido se extiende a todas las disposiciones del tratado, pone a cargo de los Estados Partes los deberes fundamentales, de carácter *erga omnes*, de respetar y hacer respetar –garantizar– las normas de protección y de asegurar la efectividad de los derechos allí reconocidos en toda circunstancia y respecto de toda persona, “sin discriminación alguna”¹⁸¹. Estas obligaciones se imponen a los Estados, en beneficio de los seres humanos bajo sus respectivas jurisdicciones, e independientemente de la nacionalidad o del estatus migratorio de las personas protegidas¹⁸² y deben realizarse a la luz del principio de igualdad ante la ley y no discriminación¹⁸³. Así, en la protección de los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal¹⁸⁴.

170. Además, la Corte ha resaltado que existe un vínculo indisoluble entre la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos y el principio de igualdad y no discriminación¹⁸⁵. La Corte ha señalado que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación¹⁸⁶. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*. Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permea todo el ordenamiento jurídico. Los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación *de iure* o *de facto*¹⁸⁷.

171. La Corte Interamericana ha indicado que, el uso del término jurisdicción en el artículo 1.1 de la Convención Americana, implica que el deber estatal de respeto y garantía de los derechos humanos se debe a toda persona que se encuentre en el territorio del Estado o que, de cualquier forma, sea sometida a su autoridad, responsabilidad o control¹⁸⁸. En esta línea, la Corte ha

¹⁸¹ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 164; Opinión Consultiva OC-23/17, *supra*, párr. 115, y Opinión Consultiva OC-24/17, *supra*, párr. 63.

¹⁸² Cfr. Opinión Consultiva OC-18/03, *supra*, párr. 109; Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 113, y Opinión Consultiva OC-23/17, *supra*, párr. 41.

¹⁸³ Cfr. *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 155, y *Caso V.R.P., V.P.C. y otros Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 350, párr. 289.

¹⁸⁴ Cfr. *La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 21, y *Caso I.V. Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 329, párr. 222.

¹⁸⁵ Cfr. Opinión Consultiva OC-18/03, *supra*, párr. 85, y Opinión Consultiva OC-24/17, *supra*, párr. 63.

¹⁸⁶ Cfr. Opinión Consultiva OC-4/84, *supra*, párr. 55, y *Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C No. 351, párr. 270.

¹⁸⁷ Cfr. Opinión Consultiva OC-18/03, *supra*, párrs. 101, 103 y 104, y *Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*, *supra*, párr. 270.

¹⁸⁸ Cfr. Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 61, y Opinión Consultiva OC-23/17, *supra*, párr. 73.

establecido en sus precedentes que el hecho de que una persona se encuentre sometida a la jurisdicción del Estado no equivale a que se encuentre en su territorio¹⁸⁹.

172. De este modo, la Corte ha afirmado que, de conformidad con las normas de interpretación de tratados, así como aquellas específicas de la Convención Americana, el sentido corriente del término jurisdicción, interpretado de buena fe y teniendo en cuenta el contexto, fin y propósito de la Convención Americana señala que el alcance de las obligaciones generales no está limitado al concepto de territorio nacional, sino que surte efecto respecto de ciertas formas de ejercicio de la jurisdicción fuera del territorio del Estado en cuestión¹⁹⁰.

173. Por tanto, el margen de protección a los derechos reconocidos en la Convención Americana es amplio, en la medida en que las obligaciones de los Estados Partes no están restringidas al espacio geográfico correspondiente a su territorio, sino que abarca aquellas situaciones donde, aún fuera del territorio de un Estado, una persona se encuentre bajo su jurisdicción¹⁹¹. Por tanto, para la Corte, la "jurisdicción" a la que se refiere el artículo 1.1 de la Convención Americana contempla circunstancias en que conductas extraterritoriales de los Estados constituyan un ejercicio de la jurisdicción por parte de dicho Estado¹⁹².

174. De manera similar, el Comité de Derechos Humanos ha reconocido la existencia de conductas extraterritoriales de los Estados que conllevan el ejercicio de su jurisdicción sobre otro territorio o sobre las personas fuera de su territorio¹⁹³. Por lo tanto, pesa sobre los Estados Partes el deber de respetar y garantizar los derechos establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos "a toda persona que esté bajo la autoridad o el control efectivo del Estado Parte aunque no se encuentre en el territorio del Estado Parte"¹⁹⁴. En particular, dicho Comité ha reconocido que los actos de los funcionarios consulares pueden quedar comprendidos en el ámbito del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁹⁵. La Corte Internacional de Justicia ha reafirmado dicha aserción, al establecer que "el Pacto de Derechos Civiles y Políticos es aplicable con respecto a los actos de un Estado en el ejercicio de su jurisdicción fuera de su propio territorio"¹⁹⁶.

175. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos también ha señalado que el ejercicio de jurisdicción fuera del territorio de un Estado, bajo el Convenio Europeo de Derechos Humanos, requiere que un Estado Parte del Convenio ejerza un control efectivo sobre un área fuera de su territorio, o sobre personas en el territorio de otro Estado, sea legal o ilegalmente¹⁹⁷, o que, por

¹⁸⁹ Cfr. Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 219, y Opinión Consultiva OC-23/17, *supra*, párr. 74.

¹⁹⁰ Cfr. Opinión Consultiva OC-23/17, *supra*, párr. 74.

¹⁹¹ Cfr. Opinión Consultiva OC-23/17, *supra*, párr. 77.

¹⁹² Cfr. Opinión Consultiva OC-23/17, *supra*, párr. 78.

¹⁹³ Cfr. Opinión Consultiva OC-23/17, *supra*, párr. 79, citando al Comité de Derechos Humanos, *Caso Lilian Celiberti de Casariego c. Uruguay* (Comunicación No. 56/1979), UN Doc. CCPR/C/13/D/56/1979, dictamen adoptado el 29 de julio de 1981, párr. 10.3, y *Caso Mabel Pereira Montero c. Uruguay* (Comunicación No. 106/1981), UN Doc. CCPR/C/18/D/106/1981, dictamen adoptado el 31 de marzo de 1983, párr. 5.

¹⁹⁴ Comité de Derechos Humanos, *Observación General N° 31: La índole de la obligación jurídica general impuesta*, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004, párr. 10.

¹⁹⁵ Cfr. Comité de Derechos Humanos, *Caso Sophie Vidal Martins c. Uruguay* (Comunicación No. R.13/57), UN Doc. CCPR/C/15/D/57/1979, dictamen adoptado el 23 de marzo de 1982, párr. 7; *Caso Samuel Lichtensztein c. Uruguay*, (Comunicación No. 77/1980), UN Doc. CCPR/C/OP/2, dictamen adoptado el 31 de marzo de 1983, párr. 8.3; *Caso Mabel Pereira Montero c. Uruguay*, (Comunicación No.106/1981), UN Doc. CCPR/C/OP/2, dictamen adoptado el 31 de marzo de 1983, párr. 5, y *Caso Carlos Varela Núñez c. Uruguay*, (Comunicación No. 108/1981), UN Doc. CCPR/C/OP/2, dictamen adoptado el 22 de julio de 1983, párr. 9.3.

¹⁹⁶ Corte Internacional de Justicia (CIJ), Opinión Consultiva en el asunto *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, 9 de julio de 2004, párr. 111.

¹⁹⁷ Cfr. Opinión Consultiva OC-23/17, *supra*, párr. 79, citando al TEDH, *Caso Loizidou Vs. Turquía* (Excepciones Preliminares), No. 15318/89. Sentencia de 23 de marzo de 1995, párr. 62; *Caso Al-Skeini y otros Vs. Reino Unido* [GS], No.

consentimiento, invitación o aquiescencia del Gobierno de ese territorio, ejerza todos o algunos de los poderes públicos que normalmente éste ejercería¹⁹⁸. Para el Tribunal Europeo lo decisivo será, entonces, establecer la jurisdicción *de jure*, en supuestos en que el Estado está facultado a actuar bajo las reglas del derecho internacional público, o *de facto*, estableciendo el “control” sobre las personas o el territorio con base en los hechos y las circunstancias de cada caso concreto. Específicamente, ha manifestado que “es evidente que la jurisdicción del Estado puede nacer de actos de los agentes diplomáticos o consulares presentes en territorio extranjero de conformidad con las normas del derecho internacional, dado que estos agentes ejercen una autoridad y control sobre otras personas”¹⁹⁹.

176. En este mismo sentido, la Corte entiende que la jurisdicción de un Estado se extiende a conductas extraterritoriales que conllevan el ejercicio de su jurisdicción sobre otro territorio o sobre las personas fuera de su territorio. Ahora bien, para establecer la jurisdicción sobre las personas, la jurisprudencia de diversos órganos ha atendido a circunstancias muy diversas en atención a la relación que se establece entre el Estado y el individuo, entre ellas los actos de los agentes diplomáticos o consulares presentes en territorio extranjero o “el ejercicio de un poder y de un control físico sobre las personas en cuestión”²⁰⁰.

177. En razón de lo anterior, la Corte concluye 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 Estado²⁰¹. Por lo tanto, la Corte considera 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.

B. Las obligaciones derivadas del principio de no devolución en el ámbito de una legación

178. Respecto del tema sometido a consulta, la Corte señala que resulta de cardinal importancia analizar la vigencia del principio de no devolución en el caso de una solicitud de asilo ante una legación.

179. 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 persecución²⁰². En efecto, el principio de no devolución o *non-refoulement* constituye la piedra angular de la protección internacional de las personas refugiadas y solicitantes

55721/07. Sentencia de 7 de julio de 2011, párr. 138, y *Caso Catan y otros Vs. Moldavia y Rusia* [GS], Nos. 43370/04, 8252/05 y 18454/06. Sentencia de 19 de octubre de 2012, párr. 311.

¹⁹⁸ Cfr. Opinión Consultiva OC-23/17, *supra*, párr. 79, citando al TEDH, *Caso Chiragov y otros Vs. Armenia* [GS], No. 13216/05. Sentencia de 16 de junio de 2015, párr. 168, y *Caso Banković y otros Vs. Bélgica y otros* [GS], No. 52207/99. Decisión de Admisibilidad de 12 de diciembre de 2001, párr. 71.

¹⁹⁹ TEDH, *Caso Al-Skeini y otros Vs. Reino Unido* [GS], No. 55721/07. Sentencia de 7 de julio de 2011, párr. 134. Véase también TEDH, *Caso Banković y otros Vs. Bélgica y otros* [GS], No. 52207/99. Decisión de Admisibilidad de 12 de diciembre de 2001, párr. 73, y Comisión Europea de Derechos Humanos, *X. Vs. República Federal de Alemania*, No. 1611/62, Decisión sobre admisibilidad de 25 de septiembre de 1965, pág. 168; *X Vs. Reino Unido*, No. 7547/76, Decisión sobre admisibilidad de 15 de diciembre de 1977, párr. 1, y *W. M. Vs. Dinamarca*, No. 17392/90. Decisión sobre admisibilidad de 14 de octubre de 1992, párr. 1.

²⁰⁰ TEDH, *Caso Al-Skeini y otros Vs. Reino Unido* [GS], No. 55721/07. Sentencia de 7 de julio de 2011, párr. 136. En igual sentido, Comité de Derechos Humanos, *Caso Delia Saldías de Lopez c. Uruguay* (Comunicación No. 52/1979), U.N. Doc. CCPR/C/OP/1, dictamen aprobado el 29 de julio de 1981, párr. 12.1.

²⁰¹ Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 219.

²⁰² Cfr. *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*, *supra*, párrs. 151 y 152, y Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párrs. 81 y 212.



de asilo²⁰³ y ha sido codificado en el artículo 33.1 de la Convención de 1951²⁰⁴. El principio de no devolución en este ámbito ha sido reconocido como una norma consuetudinaria de Derecho Internacional²⁰⁵ vinculante para todos los Estados, sean o no partes en la Convención de 1951 o el Protocolo de 1967²⁰⁶.

180. 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 protegida²⁰⁷.

181. Así, en el marco de la Convención Americana, otras disposiciones en materia de derechos humanos como la prohibición de la tortura y otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, reconocida en el artículo 5 de la Convención Americana, proveen una base sólida de protección contra la devolución. Al respecto, esta Corte ya ha indicado que, a partir del artículo 5 de la Convención Americana, leído en conjunto con las obligaciones *erga omnes* de respetar y hacer respetar las normas de protección de los derechos humanos, se desprende el deber del Estado de no deportar, devolver, expulsar, extraditar o remover de otro modo a una persona que esté sujeta a su jurisdicción a otro Estado, o a un tercer Estado que no sea seguro, cuando exista presunción fundada para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes²⁰⁸. Dicho principio busca, de manera primordial, asegurar la efectividad de la prohibición de la tortura en toda circunstancia y respecto de toda persona, sin discriminación alguna. Siendo una obligación derivada de la prohibición de la tortura, el principio de no devolución

²⁰³ Cfr. *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*, *supra*, párr. 151, citando al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Comité Ejecutivo, *Conclusiones Generales sobre la protección internacional de los refugiados*, UN Doc. 65 (XLII)-1991, publicadas el 11 de octubre de 1991, párr. c, y Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 209.

²⁰⁴ El artículo 33.1 de la Convención de 1951 establece que "ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas".

²⁰⁵ Cfr. *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*, *supra*, párr. 151, y Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 211, citando al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Consultas globales sobre protección internacional: Reunión Ministerial de los Estados Partes de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados (12-13 de diciembre 2001)-Declaración de los Estados Partes de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, UN Doc. HCR/MMSP/2001/9, adoptada el 13 de diciembre de 2001, que en su párrafo 4 indica: "Aceptando la continua relevancia y adaptabilidad de este régimen internacional de derechos y principios, centrado en el principio de no devolución (*non-refoulement*) cuya aplicabilidad se inserta en el derecho consuetudinario internacional". Véase también, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967*, *supra*, párrs. 14 a 16; Comité Ejecutivo, *Conclusiones Generales sobre la protección internacional de los refugiados*, Conclusión No. 25 (XXXIII)-1982, párr. b; Comité Ejecutivo, *Conclusiones Generales sobre la protección internacional de los refugiados*, Conclusión No. 79 (XLVII)-1996, párr. i); Declaración de Cartagena sobre Refugiados, *supra*, conclusión quinta, y Declaración de Brasil, "Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y apátridas en América Latina y el Caribe", adoptada en Brasilia, el 3 de diciembre de 2014, preámbulo, pág. 2. Asimismo, véase Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, UN Doc. A/RES/51/75, 12 de febrero de 1997, párrafo 3, y UN Doc. A/RES/52/132, 12 de diciembre de 1997, párrafo 12 del preámbulo.

²⁰⁶ Cfr. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967*, *supra*, párr. 15.

²⁰⁷ Cfr. Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párrs. 211 y 224 a 227.

²⁰⁸ Cfr. Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 226, y *Caso Wong Ho Wing Vs. Perú*, *supra*, párr. 127.

en este ámbito es absoluto y adquiere también el carácter de norma imperativa de derecho internacional consuetudinario, es decir, de *ius cogens*²⁰⁹.

182. Adicionalmente, el sistema interamericano cuenta con un tratado específico, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la cual recoge el principio de no devolución en su artículo 13, de la siguiente forma: “[n]o se concederá la extradición ni se procederá a la devolución de la persona requerida cuando haya presunción fundada de que corre peligro su vida, de que será sometido a tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes o de que será juzgada por tribunales de excepción o ad hoc en el Estado requirente”. Por otra parte, esta Corte ya ha indicado que el principio, tal como se encuentra regulado, está asociado también a la protección del derecho a la vida y de determinadas garantías judiciales, de modo tal que no se limita únicamente a la protección contra la tortura²¹⁰.

183. Por su parte, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha interpretado el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²¹¹, en el sentido de incluir un deber de los Estados Partes de “no [...] exponer a las personas al peligro de ser sometidas a torturas o a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes al regresar a otro país tras la extradición, la expulsión o la devolución”²¹². Dicho deber surge de las obligaciones generales del artículo 2 del Pacto que exige que los Estados Partes respeten y garanticen los derechos allí reconocidos a todos los individuos que se encuentren en su territorio y a todas las personas sujetas a su jurisdicción, lo cual entraña la obligación de “no extraditar, deportar, expulsar o hacer salir de algún modo de su territorio a una persona cuando haya razones de peso para creer que existe un riesgo real de daño irreparable, tal como el daño previsto en los artículos 6 [derecho a la vida] y 7 [prohibición de tortura y otros tratos, crueles, inhumanos o degradantes] del Pacto, en el país hacia el que se va a efectuar esa salida forzada o en cualquier país al que la persona sea expulsada posteriormente”²¹³.

184. A su vez el artículo 3 de la Convención contra la Tortura dispone que “[n]ingún Estado Parte procederá a la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura”.

185. La Corte también ha evidenciado que, además de incluir el derecho a solicitar y recibir asilo y la prohibición de la tortura, la Convención Americana posee una disposición expresa que trata

²⁰⁹ Cfr. Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 225. Véase también, Informe presentado por el Relator Especial sobre la Tortura, Sr. Theo van Boven, *Los Derechos Civiles y Políticos, en Particular las Cuestiones Relacionadas con la Tortura y la Detención*, UN Doc. E/CN.4/2002/137, 26 de febrero de 2002, párr. 14, y Comité contra la Tortura (CAT), Observación General No. 4: *Sobre la implementación del artículo 3 de la Convención en el contexto del artículo 20*, versión avanzada sin editar, 9 de febrero de 2018, párr. 9. Este párrafo establece que “[e]l principio de *non-refoulement* de personas a otro Estado donde existen motivos suficientes para creer que se encontrarían en peligro de ser sometidos a tortura es igualmente absoluto”.

²¹⁰ Cfr. Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 229, y *Caso Wong Ho Wing Vs. Perú*, *supra*, párr. 128.

²¹¹ Dicho artículo establece: “[n]adie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos”.

²¹² Comité de Derechos Humanos, *Observación General N° 20: Reemplaza a la Observación General N° 7: Prohibición de la tortura y los tratos o penas crueles (Artículo 7)*, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.7, 10 de marzo de 1992, párr. 9.

²¹³ Comité de Derechos Humanos, *Observación General N° 31: Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto*, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004, párr. 12. Asimismo, en varias decisiones concernientes a casos individuales, el Comité ha afirmado que no es posible extraditar, deportar, expulsar o remover de ninguna manera a una persona del territorio de un Estado si existen motivos suficientes para creer que existe riesgo de daño irreparable contra sus derechos, y sin antes tomar en consideración los alegatos de la persona sobre el riesgo existente. Comité de Derechos Humanos, *Caso Joseph Kindler c. Canadá* (Comunicación No. 470/1991), UN Doc. CCPR/C/48/D/470/1991, dictamen adoptado el 11 de noviembre de 1993, párr. 6.2; *Caso Charles Chitat Ng c. Canadá* (Comunicación No. 469/1991), UN Doc. CCPR/C/49/D/469/1991, dictamen adoptado el 7 de enero de 1994, párr. 6.2; *Caso Jonny Rubin Byahuranga c. Dinamarca* (Comunicación No. 1222/2003), UN Doc. CCPR/C/82/D/1222/2003, dictamen adoptado el 9 de diciembre 2004, párr. 11.3, y *Caso Jama Warsame c. Canadá*, (Comunicación No. 1959/2010), UN Doc. CCPR/C/102/D/1959/2010, dictamen adoptado el 1 de septiembre 2011, párr. 8.3.

sobre la no devolución. En efecto, la Convención Americana establece en su artículo 22.8 la prohibición de expulsión o devolución de cualquier “extranjero” a “otro país, sea o no de origen”-es decir, a su país de nacionalidad o, en caso de apatridia, el de residencia habitual o bien a un tercer Estado-, en el cual “su derecho a la vida o a la libertad” estén “en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas”²¹⁴.

186. La Corte ha interpretado que, en el marco de la Convención Americana, el principio de no devolución establecido en el artículo 22.8 asume una expresión singular, a pesar de que dicha disposición fuera incluida a continuación de la consagración del derecho individual a buscar y recibir asilo, siendo un derecho más amplio en su sentido y alcance que el que opera en la aplicación del derecho internacional de refugiados. De este modo, la prohibición de devolución por mandato convencional ofrece una protección complementaria para extranjeros que no son solicitantes de asilo o refugiados en casos en que su derecho a la vida o libertad se encuentre amenazado por los motivos enlistados²¹⁵. La protección del principio de no devolución establecido en la referida disposición alcanza, en consecuencia, a toda persona extranjera y no sólo a una categoría específica dentro de los extranjeros, como sería los solicitantes de asilo y refugiados²¹⁶.

187. Es ampliamente aceptado que el principio de no devolución aplica no sólo en el territorio de un Estado, sino también en la frontera²¹⁷, las zonas de tránsito internacional y en altamar²¹⁸, en razón del rol preponderante que ejerce para garantizar el acceso al asilo territorial. En consonancia con las obligaciones de no devolución en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, el ACNUR ha sostenido que el criterio decisivo no reside en determinar si la persona se encuentra en el territorio nacional del Estado o en un territorio que está *de jure* bajo el control soberano del Estado, sino si esa persona está sujeta o no a la efectiva autoridad y control del Estado²¹⁹. De igual forma, el Comité contra la Tortura aclaró que el principio de no devolución “incluye cualquier territorio o instalación y es aplicable para proteger a toda persona, sea o no nacional y sin discriminación, que esté sujeta al control *de jure* o *de facto* de un Estado Parte”²²⁰. Asimismo, subrayó que “[c]ada Estado parte debe aplicar el principio de no devolución en cualquier territorio

²¹⁴ Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia, *supra*, párr. 134, y Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 214.

²¹⁵ Cfr. Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 217.

²¹⁶ Cfr. Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia, *supra*, párr. 135, y Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 215.

²¹⁷ La Corte ha interpretado que el principio de no devolución protege a aquellos que quieran hacer valer su derecho a buscar y recibir asilo y se encuentren, ya sea en la frontera, o crucen la misma sin ser admitidos formal o legalmente en el territorio del país, pues de lo contrario se tornaría este derecho ilusorio y vacío de contenido, es decir, sin ningún valor o efecto. Esto necesariamente implica que esas personas no pueden ser rechazadas en la frontera o expulsadas sin un análisis adecuado e individualizado de sus peticiones. El no rechazo en frontera ha sido reconocido, además, expresamente en las legislaciones de varios Estados miembros de la OEA, como uno de los principios cardinales de la protección de refugiados. Véase las legislaciones de diversos países del continente, incluyendo Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Honduras, México, Panamá y Uruguay, que adoptan expresamente la prohibición de rechazo en frontera. Cfr. Ley No. 26.165. Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado, promulgada el 28 de noviembre de 2006, artículo 2 (Argentina); Ley No. 251 de protección a personas refugiadas, de 20 de junio de 2012, artículo 4.II (Bolivia); Ley No. 20.430 - Establece disposiciones sobre protección de refugiados, promulgada el 8 abril de 2010, artículo 3 (Chile); Decreto No. 1.182 - Reglamento para la aplicación del derecho de refugio, de 30 de mayo de 2012, artículo 9 (Ecuador); Ley de Migración y Extranjería, 3 de mayo de 2004, artículo 44 (Honduras); Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, de 27 de enero de 2011, artículo 6 y Reglamento de la ley sobre refugiados y protección complementaria, de 21 de febrero de 2012, artículo 9 (México); Decreto Ejecutivo No. 23, de 10 de febrero de 1998, artículos 53 y 82 (Panamá); y Ley No. 18.076 - Derecho al refugio y a los refugiados, publicada el 5 de enero de 2007, artículo 12 (Uruguay). Cfr. Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 210.

²¹⁸ Cfr. TEDH, M.S.S. Vs. Bélgica y Grecia [GS]. No. 30696/09. Sentencia de 21 de enero de 2011, párr. 223; Hírsi Jamaa y otros Vs. Italia [GS], No. 27765/09. Sentencia de 23 de febrero de 2012, párr. 129 y 135, y Kebe y otros Vs. Ucrania, No. 12552/12. Sentencia de 12 de enero de 2017, párr. 74.

²¹⁹ Cfr. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, *supra*, párr. 35.

²²⁰ Comité contra la Tortura (CAT), Observación General No. 2: Aplicación del artículo 2 por los Estados Parte, CAT/C/GC/2, 24 de enero de 2008, párrs. 7 y 16, y J.H.A. c. España (Comunicación No. 323/2007), UN Doc. CAT/C/41/D/323/2007, dictamen adoptado el 21 de noviembre de 2008, párr. 8.2.

bajo su jurisdicción o en cualquier área bajo su control o autoridad, o abordó de un buque o una aeronave registrada en el Estado Parte, a cualquier persona, incluidas las personas que soliciten o necesiten protección internacional, sin ninguna forma de discriminación e independientemente de la nacionalidad o apatridia o el estado legal, administrativo o judicial de la persona involucrada en virtud del derecho ordinario o de emergencia”²²¹.

188. Además, la Corte nota que el artículo 22.8 de la Convención no establece ninguna limitación geográfica, con lo cual resulta procedente el criterio general de jurisdicción, es decir, tiene un amplio alcance de aplicación. Por consiguiente, a efectos de la aplicación del principio de no devolución en el marco de la Convención y de la Declaración lo relevante es establecer el vínculo de jurisdicción territorial o personal, *de jure o de facto*. En suma, la Corte considera 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.

189. En este sentido, la Corte nota que, tanto la antigua Comisión Europea de Derechos Humanos como el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, han reconocido que el principio de no devolución puede verse involucrado en caso de que personas que hayan ingresado a una embajada sean entregadas a las autoridades del estado territorial²²².

190. 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”²²³. 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.

191. En efecto, en el caso *Wong Ho Wing Vs. Perú*, la Corte afirmó que:

[...] la obligación de garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal, así como el principio de no devolución ante el riesgo de tortura y otras formas de trato cruel, inhumano o degradante o riesgo al derecho a la vida “se aplica a todas las modalidades de devolución de una persona a otro Estado, incluso por extradición”²²⁴.

²²¹ Comité contra la Tortura (CAT), *Observación General No. 4: Sobre la implementación del artículo 3 de la Convención en el contexto del artículo 20, supra*, párr. 10.

²²² Cfr. Comisión Europea de Derechos Humanos, *W. M. Vs. Dinamarca*, No. 17392/90. Decisión sobre admisibilidad de 14 de octubre de 1992, párr. 1, y Comité de Derechos Humanos, *Caso Mohammad Munaf c. Rumania* (Comunicación No. 1539/2006), UN Doc. CCPR/C/96/D/1539/2006, dictamen aprobado el 21 de agosto de 2009, párrs. 14.2 y 14.5.

²²³ Cfr. Comité contra la Tortura (CAT), *Observación General No. 4: Sobre la implementación del artículo 3 de la Convención en el contexto del artículo 20, supra*, párr. 4. Dicho párrafo establece que “para efectos de este Comentario General, el término ‘deportación’ incluye, pero no está limitado a, expulsión, extradición, retorno forzado, transferencia forzada, entrega, rechazo en frontera, operaciones de interceptación (incluidas las realizadas en aguas internacionales) de una persona o grupo de individuos de un Estado Parte a otro Estado”.

²²⁴ *Caso Wong Ho Wing Vs. Perú, supra*, párr. 130, citando al Comité contra la Tortura (CAT), *Caso Chipana c. Venezuela* (Comunicación No. 110/1998), UN. Doc. CAT/C/21/D/110/1998, dictamen adoptado el 10 de noviembre de 1998, párr. 6.2, y *Caso GK Vs. Suiza* (Comunicación, No. 219/2002), UN. Doc. CAT/C/30/D/219/2002, dictamen adoptado el 7 de mayo de 2003, párrs. 6.4 y 6.5. En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Europeo. Cfr. TEDH, *Caso Babar Ahmad*

192. En consecuencia, 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 efectivo²²⁵, con independencia de que se encuentre en el territorio terrestre, fluvial, marítimo o aéreo del Estado²²⁶. Esta disposición incluye los actos realizados por las autoridades migratorias y fronterizas, así como los actos realizados por funcionarios diplomáticos.

193. Cuando el artículo 22.8 de la Convención Americana se refiere a la expulsión o devolución a "otro país, sea o no de origen" no sólo concierne al Estado al cual se expulsa, devuelve o extradita a la persona, sino también a cualquier Estado al cual se pueda a su vez expulsar, devolver o extraditar posteriormente a la persona²²⁷. Es decir, abarca la llamada devolución indirecta.

194. 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. Al respecto, la Corte recuerda que "no basta con que los Estados se abstengan de incurrir en una violación de dicho principio, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas"²²⁸.

195. Así, la Corte considera que, en el marco de la Convención Americana, es exigible la entrevista de la persona y una evaluación preliminar del riesgo de devolución. En efecto, esta Corte ya ha afirmado que:

[...] cuando un extranjero alegue ante un Estado un riesgo en caso de devolución, las autoridades competentes de ese Estado deberán, al menos, entrevistar a la persona, dándole la debida oportunidad de exponer las razones que lo asistan en contra de la devolución, y realizar una evaluación previa o preliminar a efectos de determinar si existe o no ese riesgo y, de constatarse, no debería ser devuelto a su país de origen o donde exista el riesgo²²⁹.

196. En igual sentido, el Comité de Derechos Humanos ha considerado que no se puede extraditar, deportar, expulsar o remover de ninguna manera a una persona del territorio de un Estado si existen motivos suficientes para creer que existe riesgo de daño irreparable contra sus derechos, y sin antes tomar en consideración los alegatos de la persona sobre el riesgo existente²³⁰. Es decir, que cuando un extranjero alegue ante un Estado un riesgo en caso de

y otros *Vs. Reino Unido*, Nos. 24027/07, 11949/08, 36742/08, 66911/09 y 67354/09. Sentencia de 10 de abril de 2012, párrs. 168 y 176.

²²⁵ En este mismo sentido, lo decidió la Comisión Interamericana: "[l]a Comisión, sin embargo, no cree que la noción de 'jurisdicción' contenida en el artículo 1(1) esté limitada o sea meramente extensiva al territorio nacional. Más bien, considera que un Estado parte de la Convención Americana puede ser responsable por los actos y omisiones de sus agentes llevados a cabo, o que tienen efecto, fuera de su territorio [...]" y que "[l]a interpretación de la jurisdicción –y por lo tanto del alcance de la responsabilidad por el cumplimiento con obligaciones internacionales– como una noción ligada a la autoridad y el control efectivo y no meramente a los límites territoriales, ha sido confirmada y elaborada en otras decisiones de la Comisión y la Corte Europea". Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Informe de Inadmisibilidad No. 38/99, *Víctor Saldaño Vs. Argentina*, 11 de marzo de 1999, párrs. 17 y 19.

²²⁶ Cfr. Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 219.

²²⁷ Cfr. *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*, *supra*, párr. 153, y Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 212. En igual sentido, Comité contra la Tortura (CAT), *Observación General No. 4: Sobre la implementación del artículo 3 de la Convención en el contexto del artículo 20*, *supra*, párr. 2.

²²⁸ Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 235, y *Caso Wong Ho Wing Vs. Perú*, *supra*, párr. 128.

²²⁹ Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 232. Véase también, *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*, *supra*, párr. 136.

²³⁰ Cfr. Comité de Derechos Humanos, *Caso Jonny Rubin Byahuranga Vs. Dinamarca* (Comunicación No. 1222/2003), UN Doc. CCPR/C/82/D/1222/2003, dictamen adoptado el 9 de diciembre de 2004, párr. 11.3, y *Caso Jama Warsame Vs.*

devolución, las autoridades competentes deberán, al menos, entrevistar a la persona y realizar una evaluación previa o preliminar, a efectos de determinar si existe o no ese riesgo en caso de expulsión. Respecto al riesgo a los derechos de la persona extranjera, es pertinente precisar que éste debe ser real, es decir, ser una consecuencia previsible. En este sentido, el Estado debe realizar un examen individualizado a fin de verificar y evaluar las circunstancias aducidas por la persona que revelen que pueda sufrir un menoscabo en su vida, libertad, seguridad o integridad en el país al cual se pretende devolverla o que siendo retornada a un tercer país, esa persona corra el peligro de ser enviada luego al lugar donde sufre tal riesgo. Si su narrativa resulta creíble, convincente o coherente en orden a que puede haber una probable situación de riesgo para ella, debe regir el principio de no devolución²³¹.

197. La Corte considera 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 seguridad²³² 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.

198. La Corte estima, además, que la situación jurídica de la persona tampoco puede quedar en un limbo o prolongarse indefinidamente²³³. Así, la Corte ha precisado, en otros supuestos distintos al aquí examinado, que la persona no solamente tiene el derecho a no ser devuelta, sino que este principio requiere también la actuación estatal²³⁴, teniendo en cuenta el objeto y fin de la norma. Ahora bien, 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 diplomática²³⁵, 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 convencionales²³⁶.

199. Finalmente, la Corte recuerda 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 efecto, el deber de cooperación constituye una norma consuetudinaria de derecho internacional, cristalizada en el artículo 4.2 de la Resolución 2625 del 24 de octubre de 1970 de la Asamblea General de Naciones Unidas, concerniente a la “Declaración de Principios de derecho internacional relativas a las relaciones amistosas y cooperación entre Estados conforme a la Carta de Naciones Unidas”, la cual fue adoptada de forma unánime por los Estados miembros²³⁷. En esta medida, la Corte estima

Canadá (Comunicación No. 1959/2010), UN Doc. CCPR/C/102/D/1959/2010, dictamen adoptado el 1 de septiembre de 2011, párr. 8.3.

²³¹ Cfr. Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 221.

²³² Cfr. TEDH, *Saadi Vs. Italia* [GS], No. 37201/06. Sentencia de 28 de febrero de 2008, párr. 125.

²³³ Bajo esta lógica, la Comisión Interamericana ha considerado que la reclusión prolongada de personas en un local sujeto a la inmunidad diplomática, constituye una violación de la libertad personal del asilado por parte del Estado y podría ser considerado como una penalidad excesiva. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina, OEA/Ser.L/V/II.49, doc. 19, 11 de abril de 1980, Capítulo IV, El derecho a la libertad, párr. 4.

²³⁴ Cfr. Opinión Consultiva OC-21/14, *supra*, párr. 236.

²³⁵ Cfr. Comité contra la Tortura (CAT), *Caso Seid Mortesa Aemei c. Suiza* (Comunicación No. 34/1995), UN Doc. CAT/C/18/D/34/1995, dictamen adoptado el 29 de mayo de 1997, párr. 11.

²³⁶ Cfr. *Mutatis mutandi*, TEDH, *Caso Ilaşcu y otros Vs. Moldova y Rusia*, No. 48787/99. Sentencia de 8 de julio de 2004, párr. 331.

²³⁷ En ese orden de ideas, la Corte Internacional de Justicia estimó que la actitud de los Estados con relación a la Resolución 2625 no debía entenderse como “reiteración o elucidación” de las obligaciones establecidas en la propia Carta de Naciones Unidas, sino aceptación de las reglas en ella contenidas, desprendiéndose de dicha norma el carácter de *opinio iuris* necesario para que califique dicha norma como consuetudinaria. Cfr. Corte Internacional de Justicia (CIJ), *Caso relativo*



que, de conformidad con el mecanismo de garantía colectiva subyacente en la Convención Americana²³⁸, incumbe a todos los Estados del sistema interamericano cooperar entre sí para cumplir con sus obligaciones internacionales, tanto regionales como universales²³⁹.

VI OPINIÓN

200. Por las razones expuestas, en interpretación de los artículos 1.1, 5, 22.7 y 22.8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre,

LA CORTE,

DECIDE

por unanimidad, que:

1. Es competente para emitir la presente Opinión Consultiva, en los términos de los párrafos 13 a 60.

Y ES DE OPINIÓN

por unanimidad, que:

2. 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, en los términos de los párrafos 61 a 163.

3. El asilo diplomático no se encuentra protegido bajo el artículo 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o el artículo XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, por lo que debe regirse por las propias convenciones de carácter interestatal que lo regulan y lo dispuesto en las legislaciones internas, en los términos de los párrafos 61 a 163.

4. 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, en los términos de los párrafos 164 a 199.

5. El principio de no devolución no solo exige que la persona no sea devuelta, sino que impone obligaciones positivas sobre los Estados, en los términos de los párrafos 194 a 199.

a la Actividades militares y paramilitares en y en contra de Nicaragua (*Nicaragua Vs. Estados Unidos de América*). Sentencia de 27 de junio de 1986, párr. 188.

²³⁸ Cfr. *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Competencia*. Sentencia de 24 de septiembre de 1999. Serie C No. 55, párr. 41, y *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*, *supra*, párr. 62.

²³⁹ Cfr. *Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay*, *supra*, párr. 132, y *Caso La Cantuta Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162, párr. 160.



Corte IDH. Opinión Consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018. Solicitada por la República del Ecuador.

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Presidente

Eduardo Vio Grossi

Humberto A. Sierra Porto

Elizabeth Odio Benito

L. Patricio Pazmiño Freire

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

Comuníquese y ejecútese,

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Presidente

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario