

El Derecho de Asilo Diplomático

Eduardo Brito Morán



De vieja procedencia europea donde se lo otorgaba en beneficio de delinquentes comunes, el Asilo Diplomático es recogido en América Latina por sus juristas de inicios de la Epoca Republicana, quienes lo elevan a la categoría de derecho y lo reservan exclusivamente en favor de perseguidos y delincuentes políticos.

Con la importancia que adquiere en nuestro Continente y considerado un pilar del Derecho Internacional Americano, es pues, un derecho que inicialmente basado en el derecho natural a la libertad, va encontrando en su desarrollo jurídico otras fuentes

como la costumbre, inmunidad real, normas positivas y respeto a los derechos humanos, por el cual, el estado renuncia a su jurisdicción sobre los habitantes de su territorio, quienes por estricta justificación de persecución o delincuencia política, buscan amparo en los Locales de la Misión Diplomática, buques de guerra, campamentos, aeronaves militares o Residencia del Jefe de Misión de un país extranjero que, al conocer e investigar sobre las supuestas persecuciones o delincuencia política, de encontrar méritos para ello, los califica como asilados, los protege bajo su bandera y los extrae de la soberanía del país en el que son perseguidos.

El Ecuador frente a esta Institución se ha "mantenido fiel a los principios que lo regulan, considera que es norma de convivencia fundamental en la vida de relación de los pueblos latinoamericanos la observancia y estricto cumplimiento de las humanitarias finalidades que persigue el Asilo, cuyas normas constitutivas, consagradas por el derecho Americano y los pactos vigentes, han orientado la actitud del Ecuador en los casos en que ha debido concederlo a ciudadanos de otros países en las Misiones Diplomáticas ecuatorianas o en la expedición del salvoconducto cuando se trató de un ciudadano ecuatoriano que buscó protección en la Embajada de un país amigo"⁽¹⁾.

Nuestro país, siempre respetuoso de los derechos humanos, ha sabido acoger los principios que rigen la práctica del Derecho de Asilo Diplomático y en el marco de una legislación interna coherente y la aceptación de las distintas Convenciones Interamericanas sobre la materia, registra una práctica fecunda del Asilo, teniendo a su haber una casuística enorme en los dos sentidos, ya sea concediéndolo o permitiéndolo en nuestro territorio.

La Legislación Nacional sobre la materia comienza con la Constitución Política, que en su artículo 17, al tratar de la condición jurídica de los extranjeros, dictamina:

"Con arreglo a la ley y a los Convenios Internacionales, el Estado garantiza a los extranjeros el Derecho de Asilo".

Más adelante, en el artículo 43, al referirse a los derechos políticos de los ciudadanos ecuatorianos establece:

"Los ecuatorianos perseguidos por delitos políticos tienen derecho de Asilo, que lo ejercerán de conformidad con la ley y los convenios internacionales".

Estos dos artículos, constituyen la garantía constitucional para el Derecho de Asilo, que se lo otorga en forma general

tanto para ecuatorianos cuanto para extranjeros.

Con el amparo constitucional, la Ley de Extranjería trata en forma particular sobre el asunto y así en su artículo 6, dispone:

"Los extranjeros que hubieren sido desplazados como consecuencia de guerras o persecuciones políticas en su país de origen, para proteger su vida o libertad, podrán ser admitidos en condición de asilados por el Gobierno del Ecuador, observándose lo dispuesto en los respectivos convenios internacionales o en su defecto se aplicarán las normas de la legislación interna".

Este enunciado de la Ley de Extranjería que, aunque es una repetición del principio constitucional, tiene el mérito de consagrar, ahora en una ley especial, también al Derecho de Asilo Diplomático.

No es sino en el artículo 12, numeral IV, de la misma Ley de Extranjería, el que comienza a tratar al Asilo Diplomático en una forma más concreta. Dicho parágrafo dice:

"Considérase no-inmigrante a todo extranjero con domicilio en otro Estado que se interna legal y condicionalmente, sin ánimo de radicarse y con los motivos que en cada categoría se determinan a continuación... IV: Personas desplazadas como consecuencia de guerras o persecuciones políticas en su país de origen, para proteger su vida o su libertad".

Aquí el Legislador ecuatoriano quiso reconocer que el asilado no sale de su país porque quiere sino porque es obligado a ello y al ingresar al Ecuador, no es para quedarse eternamente sino hasta que cese su persecución y pueda, si lo quiere, regresar a su país de origen; por ello, para la legislación nacional, el asilado es un no-inmigrante.

El artículo 42 del Reglamento a la Ley

de Extranjería, en sus numerales I, II, VII y IX, trata de lleno lo que constituyen los derechos y obligaciones del asilado:

"Las personas que invocaren las situaciones previstas en la categoría IV del artículo 12 de la Ley, se sujetarán a las siguientes reglas:

I. Todo extranjero admitido en territorio ecuatoriano en condición de asilado o refugiado político quedará sujeto a los deberes que le impongan los Tratados y Convenciones Internacionales vigentes para el Ecuador y este Reglamento".

Como bien se puede apreciar, quienes han sido calificados como asilados diplomáticos y posteriormente admitidos en el Ecuador, tienen que cumplir todas y cada una de las obligaciones que les impongan las Convenciones e Instrumentos Internacionales sobre la materia, la Ley de Extranjería y su Reglamento y otras leyes que traten sobre el particular, ya que al ser el Asilo Diplomático un derecho, correlativamente implica el cumplimiento de ciertas obligaciones.

"II. Tratándose de asilo diplomático, cuando el extranjero solicite su admisión amparado en la visa de asilado político concedida por el Jefe de la Misión Diplomática ecuatoriana, no requerirá calificación territorial".

En este apartado encontramos, por un lado, una obligación específica para el asilado, cual es la de obtener una visa especial para ingresar a territorio ecuatoriano y aunque no se dice cuál es, cabe señalar que es la 12-IV, que además es gratis y por otro, un derecho del asilado que consiste en que su calidad de asilado ya no requiere ninguna otra calificación que no sea la que le haya dado el Jefe de la Misión donde se amparó.

"VII. No se admitirán como asilados a los extranjeros que procedan de país distinto de aquel en que se haya ejer-

cido la persecución o conflagración, salvo el caso de haber permanecido en tránsito directo".

Esta disposición está en franca concordancia con lo establecido por las distintas Convenciones Interamericanas sobre la materia, en las que se prohíbe que el asilado al salir del país donde ha delinquirado políticamente o es perseguido por motivos asimismo políticos, desembarque en cualquier lugar cercano a las fronteras o puertos del país de donde tiene que huir y que más bien se guarde una ruta con un itinerario directo hasta el destino final.

"VIII. Tratándose de extranjeros admitidos conforme a los numerales anteriores o mediante la aplicación de Tratados sobre Asilo Diplomático, se observarán además las siguientes reglas:

- a) El Ministerio de Relaciones Exteriores determinará las actividades que podrá desarrollar el asilado o refugiado, incluyendo labores remuneradas, las que no se sujetarán a las normas regulares dada la condición *sui generis* que caracteriza a un asilado político. Con tal finalidad, el Ministerio de Relaciones Exteriores extenderá un documento de identificación, numerado, firmado y sellado por el funcionario autorizado, en el que constará: nombre completo del extranjero, reconocimiento de su calidad de asilado, datos personales de identificación, fotografía y firma del titular, declaración de que se compromete a no participar en actividades de carácter político, a cumplir con las leyes internas y observar lo establecido en convenios internacionales sobre asilo y refugio y, finalmente, una constancia de que el Ministerio de Relaciones Ex-

teriores autoriza al titular de la visa 12-IV, a que pueda desempeñar labores remunerativas, sin otro requisito, dada su condición de asilado o refugiado político. El citado documento que se expedirá en formato carnet, servirá de plena identificación ante las respectivas autoridades. El Ministerio de Relaciones Exteriores informará periódicamente al Ministerio de Industrias y al Ministerio del Trabajo, las actividades autorizadas según el caso; los asilados o refugiados tendrán la obligación de censarse anualmente en la Dirección Nacional de Migración.

- b) No podrá el asilado o refugiado ausentarse del país sin la autorización expresa y por escrito del funcionario autorizado del Ministerio de Relaciones Exteriores, autorización que deberá exhibir para ser readmitido en territorio ecuatoriano.
- c) La autorización de permanencia se concederá por el tiempo que se considere adecuado de acuerdo con las circunstancias políticas del país de origen del asilado.
- d) Al desaparecer los hechos que justificaron la concesión del asilo, salvo el caso de modificación de la categoría o calidad migratorias de acuerdo con la Ley y este Reglamento, deberá abandonar el país junto con los familiares que le acompañen en la misma categoría, previa cancelación de sus documentos migratorios, dentro de los noventa días siguientes a la notificación del Ministerio de Relaciones Exteriores. Cualquier solicitud de cambio de condición migratoria, se notificará previa-

mente al Ministerio de Relaciones Exteriores. En caso de violación de las condiciones de su admisión y de sus obligaciones de asilado o refugiado político, quedará sujeto a las acciones de exclusión o deportación de acuerdo con la Ley de Migración".

Este numeral VIII, por su claridad y precisión, se explica por sí mismo y más bien cabe señalar que es la parte medular en cuanto a los derechos y obligaciones que tiene el asilado en nuestro país.

Por último, el numeral IX de este artículo 42 del Reglamento a la Ley de Extranjería reza:

"El reconocimiento de la calidad de asilado o refugiado y la concesión de la visa correspondiente serán decididos exclusivamente por el Ministerio de Relaciones Exteriores, de conformidad con las normas de las Convenciones Internacionales de la materia".

Con este enunciado se otorga exclusivamente, una vez más, la responsabilidad de los asilados en general al Ministerio de Relaciones Exteriores, desde su reconocimiento hasta su posible llegada y permanencia en el país.

Establecida la responsabilidad del Asilo en la Cancillería, la Ley Orgánica del Servicio Exterior Ecuatoriano, también norma sobre el asunto. De esta manera, en su artículo 4, numeral 7, dictamina:

"El Ministerio de Relaciones Exteriores bajo la dirección directa del Ministro, es el órgano central que orienta, dirige y coordina el trabajo de las Misiones Diplomáticas y de las Oficinas Consulares. Compete al Ministerio de Relaciones Exteriores especialmente...
7) los casos de asilo diplomático y territorial, de extradición y de internamiento, todo ello de acuerdo con las leyes, los tratados, el derecho y la

práctica internacionales"

La Cancillería ecuatoriana ha tenido desde siempre la misión de velar por el cumplimiento de los nobles principios del Derecho de Asilo Diplomático, hecho que la hace merecedora de un amplio reconocimiento a todo nivel. En este contexto de responsabilidad, nuestro Ministerio, a través del antiguo Departamento Diplomático hoy dividido en varias Direcciones Generales entre ellas la Dirección General de Extranjería, Asilados y Refugiados y la Dirección General de América, se preocupó y mantiene esa preocupación de instruir permanentemente a nuestras Misiones Diplomáticas en América en los siempre delicados e importantes aspectos del Asilo Diplomático.

Son varias las circulares, notas y cablegramas que la Cancillería, a través de estas dos Direcciones Generales, hace llegar a nuestras Embajadas, resumiendo la posición ecuatoriana sobre el Asilo, la misma que es clara, firme y respetuosa de lo establecido en los distintos Convenios Interamericanos que ha firmado y ratificado, Instrumentos que al ser aceptados por el Ecuador constituyen también leyes internas.

Luego de un análisis detenido de las distintas instrucciones dadas por la Cancillería en distintas épocas, a sus Embajadas en América, he creído oportuno presentar, en forma sintética, el siguiente Manual de Procedimiento aplicable en el trámite de solicitudes de Asilo Diplomático, el mismo que recomiendo a los funcionarios que se encuentren en la necesidad de actuar en estos casos.

PROCEDIMIENTO PARA ACTUAR EN CASOS DE SOLICITUD DE ASILO DIPLOMATICO

1. El asilo Diplomático es un derecho reservado sólo para delincuentes o perseguidos políticos. Por ello, el Jefe de Misión deberá desechar todas las solicitudes de asilo para autores de delitos de lesa-humanidad, terrorismo, asesinatos y en general de delitos comunes.
2. El Jefe de Misión recibe la solicitud de asilo del supuesto delincuente o perseguido político. No anda ofreciendo asilar, pues ello sería desvirtuar el espíritu de la institución e intromisión en los asuntos internos del país donde está acreditado.
3. Quien solicita asilo debe acudir personalmente a la Embajada y en ella explicar los motivos por los cuales es perseguido y en general todos los detalles que permitan al Jefe de Misión evaluar la situación.
4. Inmediatamente el Jefe de Misión deberá comunicar el hecho a la Cancillería, detallando todas las circunstancias que permitan ilustrar si se trata de un delincuente o perseguido político y que su vida o libertad corren serio peligro o amenaza. La opinión personal del Jefe de Misión es necesaria en este aspecto.
5. La comunicación con la Cancillería se la hará mediante cablegrama cifrado.
6. Desde que el solicitante arriba a la Embajada hasta que la Cancillería, a la luz de las informaciones proporcionadas por el Jefe de Misión, otorga el asilo, éste es un visitante protegido por el tricolor nacional pero sin derechos específicos. Sólo la resolución de la Cancillería de darle la calidad de asilado al solicitante hace que éste entre a gozar de todos los derechos inherentes a su nueva condición.
7. Una vez que la Cancillería haya decidido darle la calidad de asilado al solicitante, inmediatamente lo comunicará al Jefe de Misión, asimismo por ca-

blegrama cifrado y éste procederá a tomar por escrito la promesa del asilado de que se abstendrá de actuar en lo siguiente:

- Política mientras dure su permanencia en la Embajada;
 - Prohibición de abandonar la Embajada sin previo aviso y autorización del Jefe de Misión;
 - Prohibición de hacer declaraciones a la prensa y de rendir declaraciones judiciales o policiales, para ello se le comunicará que está sujeto a la jurisdicción y leyes del Ecuador;
 - Promesa de acatar las sugerencias del Jefe de Misión; y,
 - Se le recordará que deberá guardar compostura y observar las normas de convivencia civilizada y de moral y buenas costumbres mientras esté en el recinto de la Embajada.
8. Inmediatamente de advertido el asilado y de haber tomado su promesa escrita en los aspectos del numeral anterior, se comunicará al Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Territorial sobre la concesión del asilo y se solicitará conjuntamente, el respectivo salvoconducto para que el asilado pueda abandonar el país.
 9. La comunicación al Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Territorial se la hará mediante nota verbal y su contenido a más de guardar las solemnidades del caso, deberá centrarse a informar sobre los datos personales del asilado, que el Ecuador calificó debidamente la urgencia y la delincuencia o persecución política del asilado y que en virtud de esa calificación se concedió la calidad de asilado al mismo y finalmente pedir, al amparo de las disposiciones legales vigentes y los principios de las Convenciones Inter-
- americanas, el salvoconducto necesario para que el asilado pueda salir del país.
10. En el caso de un golpe de estado o revolución triunfante en el Estado Territorial, cuyas autoridades no estén todavía reconocidas por el Ecuador, la comunicación a la que se refiere el numeral anterior se la deberá hacer verbalmente y en los mismos términos.
 11. El Jefe de Misión evitará por todos los medios posibles el entrar en discusiones o malentendidos con las autoridades del Estado Territorial en torno al asilo prestado, pues el ejercicio del Derecho de Asilo Diplomático no debe dar lugar al deterioro de las relaciones entre el Ecuador y el Estado Territorial.
 12. Si el gobierno del Estado Territorial hiciera objeciones al asilo otorgado, se pedirá que dichas objeciones se las haga por escrito y se las transmitirá inmediatamente a la Cancillería, para que se den las instrucciones del caso. Esta comunicación se la hará también usando la vía más rápida e idónea.
 13. Si no se encontrare solución a las objeciones presentadas por el Estado Territorial, la Cancillería deberá agotar los medios de solución pacífica de las controversias, pudiendo llegar al arbitraje y a la solución del diferendo por parte de un tribunal internacional de justicia para hacer valer su derecho de conceder asilo y solicitar el salvoconducto para que el asilado pueda salir del país.
 14. El asilo terminará por la obtención del respectivo salvoconducto y la salida del asilado del país donde es perseguido. En este caso, el Jefe de Misión procurará acompañar al asilado hasta el puerto de embarque de la nave que lo sacará del país.

15. Si el asilo termina por renuncia del mismo asilado, se deberá comunicar el hecho inmediatamente a la Cancillería y luego a las autoridades del Estado Territorial. Se deberá tomar también por escrito la renuncia al asilo del asilado.
16. El Jefe de Misión en todo momento debe velar por la inviolabilidad de la Embajada y en ningún momento permitir que las autoridades de policía ingresen a los locales de la Embajada sin previa autorización suya.
17. Se recomienda que en cualquier caso de duda en lo atinente al asilo, se revisen las disposiciones de las distintas Convenciones vigentes, los tratados, los usos, las costumbres y la doctrina.
18. Por último, hay que recordar que el Jefe de Misión debe siempre actuar con autorización de la Cancillería en los casos de asilo, pues no es él el que otorga el asilo sino la Cancillería, él recibe la solicitud para que sea la Cancillería la que la resuelva.

Adicionalmente cabe destacar que nuestro país es parte de los siguientes documentos que tratan sobre el Asilo Diplomático:

- *Acuerdo Bolivariano sobre Extradición*, firmado por el Ecuador el 18 de julio de 1911, ratificado por el Congreso Nacional, el 24 de octubre de 1912.
- *Convención sobre Asilo*, firmada por el Ecuador el 20 de febrero de 1928, ratificada por el Congreso Nacional, el 4 de septiembre de 1936.
- *Convención sobre Asilo Político*, firmada por el Ecuador el 26 de diciembre de 1933, ratificada por el Congreso Nacional el 11 de agosto de 1955.

- *Convención sobre Asilo Diplomático*, firmada por el Ecuador el 28 de marzo de 1954, ratificada por el Congreso Nacional, el 11 de agosto de 1955.

Este el panorama legal, el marco jurídico que, empezando por la Constitución, pasando por leyes especiales hasta llegar a la aceptación de los distintos Instrumentos Interamericanos, permite a nuestro país la práctica consciente y responsable del Derecho de Asilo Diplomático.

Por ello, al haber el Ecuador "demostrado su incondicional respaldo a la Institución del Asilo Diplomático"⁽²⁾, "tiene asegurado un destacado sitio entre los países que con más tesonero afán, con decisión y buena fe, han cumplido sus obligaciones frente a la aplicación del Asilo. Nadie podrá dudar que esta conducta ejercida por convicción propia y alto sentido humanitario da robustez a su política internacional y prestigio a su posición en América"⁽³⁾.

CITAS

- (1) Informe a la Nación del Ministro de Relaciones Exteriores, Quito, año 1956, p. 34.
- (2) Arturo Locaro Bustamante, "Política Internacional del Ecuador", Editorial Universitaria, Quito, 1985, p. 267.
- (3) Informe a la Nación del Ministro de Relaciones Exteriores, Quito, 1958, p. 12.

