



Asilo diplomático y el régimen jurídico de las Embajadas

Prof. Dr. Antonio Pastor Palomar
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

Noviembre de 2006

1

Planteamiento

1. Gran contexto del asilo: protección internacional DD.HH., en situación de peligro.
2. Asilo y refugio.
3. Relación asilo-embajadas:
 - Distinción asilo territorial/diplomático.
 - El presupuesto del dcho. asilo diplomático son los privilegios e inmunidades diplomáticos.

2

Asilo territorial: concepto 1

1. Protección de un Estado a no nacionales y perseguidos política o ideológicamente por autoridades de otro Estado (de la nacionalidad u otro).
 - 1.1. Fundamentos jurídicos: Arts. 13 y 14 Declaración Universal DD.HH. Declaración 2312 (XXII) sobre asilo territorial AGNU, de 14 diciembre de 1967.
 - 1.2. Concedente/asilante: Implica ejercicio de soberanía. Es un dcho. del Estado. Califica las causas. Acto humanitario, no inamistoso.
 - 1.3. Beneficiarios: personas perseguidas. Derechos:
 - Ser admitidos.
 - No expulsión o devolución a Estado que persiga.
 - Excepciones: seguridad nacional o salvaguarda de la población del Estado (Ej: afluencia masiva de personas). Cabe asilo provisional, que permita a persona trasladarse a otro Estado.
 - 1.4. Obligaciones asilados: no actividades contrarias CNU
2. Falta tratado universal: sí Convención Caracas 1954 (IB)

3

Concepto 2: asilo territorial v. protección de refugiados

3. Estatuto de refugiado, mejor entramado institucional y normativo:
 - Creación del Alto Comisionado de NN.UU. (Res AGNU 319 (IV), de 3 de diciembre de 1949).
 - Convenio de Ginebra de 1951 y Protocolo de 1967 (España es parte en ambos).
- 3.1. Refugiado es según CV 1951:
 - "la persona que
 - debido a fundados temores de ser perseguida
 - por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas,
 - se encuentre fuera del país de su 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" (art. 1.A.2).

4

Concepto 3: asilo territorial v. protección de refugiados

3.2. Distinción asilo-refugio:

- Estatuto de refugiado:

- + causas de concesión tasadas;
- + el reconocimiento del estatuto no implica efectiva protección territorial (permiso de residencia o trabajo)
- + sino sólo derecho de no devolución al territorio del Estado que persigue (desestimando peticiones de extradición);
- + si cabe devolución a otro Estado 'seguro'.

- Elementos comunes:

- + Persecución política, ideológica.
- + Excluyen persecución por razones económicas, sociales o bélicas.
- + Persecución individual. No entran en los estatutos los desplazados en masa.

5

Concepto 4: asilo territorial v. protección de refugiados

3.3. Aproximación conceptual a través Derecho UE: Adopción en 1990 de dos tratados

- Convenio de Dublín sobre la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados ms. CC.EE.(objeto: evitar solicitudes múltiples)
- y Convenio de Aplicación del Ac. de Schengen (objeto: evitar refugiados en órbita, de un Estado a otro sin examinar solicitud)
- + Consecuencia de aplicación de los Convenios UE: el concepto de asilo se remite a las causas que justifican el estatuto de refugiado, de acuerdo con el CV 1951. Estatuto de asilo más restrictivo.
- + Actualmente, en UE existe en el marco del ELSJ una incipiente POLÍTICA COMÚN DE ASILO (Tit. IV TUE).

El asilo y el refugio se han comunitarizado pero las competencias atribuidas guardan menos intensidad comunitaria que en otros casos.

Cláusula general de protección de las competencias estatales en materias de orden público y seguridad interior.

El TJUE (art. 68.2 TUE) no competente sobre medidas de orden pbco. y seguridad interior, adoptadas en esta materia.

6

Concepto 5: asilo territorial v. protección de refugiados

3.4. Derecho español:

- Art. 13.4 Constitución: no lo incluye estrictamente entre los DD. FF.. (Sí, Francia, Alemania, Bélgica, Holanda).
 - + En España es una FACULTAD DISCRECIONAL DEL ESTADO TERRITORIAL.
 - + La concepción diversa no impide armonización de legislaciones europeas.
- Desarrollo legislativo y reglamentario: Ley 9/1994: aproximación asilo y refugio (asilo es la protección de España al no nacional que tenga el estatuto de refugiado, según CV 1951).
- Legislación española se adapta a las obligaciones internacionales y europeas.
- Un fin principal es impedir uso fraudulento de los estatutos de asilo y refugio, a través de la confusión con la inmigración económica.

7

Asilo diplomático 1

4. Fundamento jurídico:

- La práctica y el Derecho convencional iberoamericano (Convención de Caracas de 1954 sobre asilo diplomático).
 - + Protección sobre la base de los privilegios e inmunidades diplomáticas,
 - + aunque la CV de 1961 sobre RR. diplomáticas no lo regula.
- No existe el derecho de asilo diplomático en el Derecho internacional general.
 - + España no ha prestado el consentimiento en obligarse: consuetudinario o convencional.

8

Asilo diplomático 2

- 4.1. La protección otorgada por un Estado a través de su misión diplomática acreditada en otro Estado (protección extraterritorial).
- Ejemplos típicos:
 - + Haya de la Torre: en 1949 el Jefe del Partido Aprista solicita asilo en la Embajada de Colombia en Lima. Se necesitó acuerdo bilateral 1954 para la salida de la Embajada.
 - + Sargento guineano Mikó: en 1983 se refugia en la misión diplomática de España en Malabo. Fue entregado a las autoridades territoriales, al entender España que no le vinculaba la institución del asilo diplomático. Se calificó como REFUGIO TEMPORAL humanitario. España exigió GARANTIAS DE RESPETO DD.FF.
 - + Presidente de Ecuador Lucio Gutiérrez: tras destitución 2005 solicita asilo en Embajada de Brasil en Quito. Lula concede asilo territorial. Vivió un mes en Brasil y renunció a asilo viajando a EE.UU (OEA). Posteriormente, consigue asilo en Colombia. Vuelve a Ecuador y es arrestado/liberado. Intenta presentarse elecciones octubre 2006, al impedirlo Tribunal Electoral se presenta su hermano y queda tercero. En noviembre gana las elecciones Rafael Correa.

9

Asilo diplomático 3

- 4.2. Notas características:
- Dos requisitos básicos: persecución política (no por delitos comunes) y situación de urgencia.
 - El Estado territorial debe permitir la salida del país al asilado, ¿o asilo perpetuo?
 - España (Estados UE) lo ha practicado o reconocido: no obligatoriedad.

10

Asilo diplomático 4

4.3. Lugares de concesión: CV Caracas 1954

- Legaciones: “ 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”.
- Campamentos militares, navíos de guerra o aeronaves militares, salvo si están en reparación en astilleros, arsenales o talleres.
- NO se admite el asilo en CONSULADOS.

11

Asilo diplomático 5

4.4. Calificación unilateral de los requisitos básicos del asilo:

- Lógicamente, corresponde al Estado asilante la calificación del delito por el que se persigue (arts. IV y IX)
 - + Se tendrá en cuenta las informaciones del Gob. territorial.
- La situación de urgencia: tbn. Estado asilante.
 - + Casos de urgencia (art. VI): lista no cerrada (crisis revolucionaria, quiebra del ppio. de autoridad, persecución de autoridades –típica de los Gobs. de facto respecto a la oposición-).

12

Asilo diplomático 6

4.5. Terminación del asilo:

- Controversia interestatal: por decisión judicial o por acuerdo (caso Haya de la Torre).
- Por petición de Estado territorial o de Estado asilante, con garantías para vida e integridad del asilado.
- No imputable a asilante el retraso en la evacuación.



13

Refugio temporal e inviolabilidad de las misiones diplomáticas 1

5. Inviolabilidad MD: norma consuetudinaria universalmente aceptada. Presupuesto del dcho. de asilo y del refugio temporal.
 - 5.1 Alcance de la inviolabilidad:
 - Personal: cualquier persona refugiada dentro MD.
 - MD: los locales de la Misión, las residencias del personal diplomático.
 - Consecuencia: imposibilita entrada de los agentes del Estado receptor, de masas o grupos incontrolados.
 - Para > Estados, la inviolabilidad no se extiende al asilo diplomático, sí al REFUGIO TEMPORAL.

14

Refugio temporal 2

5.2. RTemp. no es una institución jurídica sino una SITUACIÓN DE HECHO.

- Circunstancias del RTemp.:
 - + Extremas o excepcionales: peligro para la vida e integridad de personas.
 - + Razones humanitarias.
- Permanencia duradera en MD: podría significar abuso del estatuto diplomático por el Estado de la MD. Resp. Intrnac. Represalias, retorsiones.

15

Privilegios e inmunidades MD 1

6. Eje de la regulación internacional: la MD en sí, no las personas físicas que la integran. Convención 1961.
- Los privilegios e inmunidades se conceden sobre base FUNCIONAL, no personal.
 - Esto es el principio *ne impediatur legatio*: “con el fin de garantizar el desempeño eficaz de las funciones de las misiones diplomáticas en calidad de representantes de los Estados.
 - Domina el ppio. del mutuo acuerdo: tanto el reconocimiento de Estados cuanto las rr.dd. son actos voluntarios.

17

Privilegios e inmunidades MD 2

6.1. Funciones de la MD:

- En art. 3 CV 1961 *numerus apertus* (para no impedir otras funciones):
 - + Representar Estado. Por ello RR.DD. implican reconocimiento de Estados.
 - + Proteger intereses estatales y de nacionales, dentro de límites DI. Diferencia con protección consular: la reclamación se presenta directamente ante órgano del acto ilícito, no ante el Gob. No exige previo agotamiento recursos internos. Puede coexistir con reclamación interna del particular afectado. Asistencia consular.
 - + Negociar y desarrollar r.r. con receptor.
 - + Información y observación. Si rebasa límites: persona *non grata*.

18

Privilegios e inmunidades MD 3

- Límites en ejercicio funciones (art. 41):
 - + Respeto de leyes y reglamentos locales.
 - + No injerencia en asuntos internos
(Embajador que toma partido en campaña electoral, subvención a partido político, fomentar inestabilidad, críticas al Gob....)
 - + Casuismo.

19

Privilegios e inmunidades MD 4

6.2. Inviolabilidad de los LOCALES de la MD (art. 22 Cv1961): esta disposición no equivale al reconocimiento del asilo diplomático.

- Lo característico del asilo es la CONCESIÓN DE SALVOCONDUCTO para salir desde MD a país extranjero.
- La Cv1961 no prevé el salvoconducto sino su presupuesto fáctico: la inviolabilidad de los locales de la MD.

20

Privilegios e inmunidades MD 5

- Art. 22 contiene:
- + Obligación de omisión: los agentes del Estado receptor no podrán penetrar en locales MD, sin consentimiento del Jefe de la MD.
- + Obligación de resultado: protección por el Estado receptor de los locales contra intrusión o daño.

21

Privilegios e inmunidades MD 6

6.3. Práctica: asaltos y ataques

- 1975 particulares asaltan el edificio de la cancillería, consulado y residencia del Embajador de España en Lisboa;
- 1980 la policía de Guatemala ataca la Embajada de España.
- Epifenómeno: los atentados son accesorios y suelen responder a crisis estructurales de algunos sectores del DI: no intervención, DD.HH., libre determinación.

22

Privilegios e inmunidades MD 7

6.4. Inembargabilidad y prohibición de medidas de ejecución sobre bienes de MD:

- Comporta que, en casos de jurisdicción del Estado receptor sobre MD (contratos laborales), la sentencia no se ejecutaría en aquellos bienes.
- Tampoco ejecución contra C/Corriente de la MD, con uso oficial.

23

Privilegios e inmunidades MD 8

6.5. Libertad e inviolabilidad de las comunicaciones (art. 27).

- En la práctica se abusa del correo y valijas diplomáticos: la CDI ha permitido la inspección o registro con restricciones.
¿Cómo incide la lucha c. terrorismo?

6.6. Privilegios fiscales y aduaneros de la MD: salvo impuestos y gravámenes por pago de servicios particulares.

24

Privilegios e inmunidades MD 9

6.7. Las personas de la MD (arts. 29 y ss.):

- Agentes diplomáticos y familiares:
- + Inviolabilidad personal, de residencia, de documentación.
- + Inmunidad de jurisdicción: penal (absoluta-persona *non grata*), civil y administrativa (excepto casos art. 31.1).
Cabe renuncia expresa a la inmunidad de jcción.
- + Inmunidad fiscal, aduanera y exención de leyes sobre seg. social.
- + Límites: respeto de Leyes y Reglamentos Est. receptor (ej: normativa de tráfico: deben pagar multas pero no se les puede imponer coactivamente el pago).

25

Conclusiones

1. El derecho de asilo tiene dos manifestaciones: territorial y diplomático.
2. Instituciones vinculadas a la protección DD.HH.
3. Asilo territorial y refugio tienden a converger.
4. Asilo diplomático presupone inviolabilidad de la MD: se define por la concesión de salvoconducto.
5. Asilo diplomático de raíz IB, no obliga a España.
6. En casos concretos, priman las situaciones y respuestas políticas.

