UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

FABRÍCIO DA SILVA HENRIQUES

ASILO DIPLOMÁTICO: ENTRE “TRADIÇÃO” E COSTUME

Um estudo sobre os fundamentos, as negações e o desenvolvimento do instituto regional latino-americano à luz da prática estatal e de precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Internacional de Justiça

Brasília
2025

Universidade de Brasília - UnB

Faculdade de Direito - FD/UnB

Programa de Pós-Graduação em Direito

FABRÍCIO DA SILVA HENRIQUES

ASILO DIPLOMÁTICO: ENTRE "TRADIÇÃO" E COSTUME

Um estudo sobre os fundamentos, as negações e o desenvolvimento do instituto regional latino-americano à luz da prática estatal e de precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Internacional de Justiça

Tese de Doutorado apresentada junto à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como parte das exigências para a obtenção do título de Doutor em Direito

Orientador: Prof. Dr. George Rodrigo Bandeira Galindo

Brasília

2025

Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

HH519a

Henriques, Fabrício da Silva
ASILO DIPLOMÁTICO: ENTRE "TRADIÇÃO" E COSTUME - um estudo sobre os fundamentos, as negações e o desenvolvimento do instituto regional latino-americano à luz da prática estatal e de precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Internacional de Justiça. / Fabrício da Silva Henriques; orientador George Rodrigo Bandeira Galindo. Brasília, 2025.
282 p.

Tese(Doutorado em Direito) Universidade de Brasília, 2025.

1. asilo diplomático. 2. asilo. 3. político. 4. costume regional. 5. "tradição latino-americana de asilo". I. Galindo, George Rodrigo Bandeira , orient. II. Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome do autor: HENRIQUES, Fabrício da Silva.

Título: ASILO DIPLOMÁTICO: ENTRE "TRADIÇÃO" E COSTUME – um estudo sobre os fundamentos, as negações e o desenvolvimento do instituto regional latino-americano à luz da prática estatal e de precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Internacional de Justiça.

Tese de Doutorado apresentada junto à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como parte das exigências para a obtenção do título de Doutor em Direito

Apresentada em: 28 de fevereiro de 2025

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Loussia Penha Musse Felix — Instituição: Universidade de Brasília (UnB)

Julgamento:

Prof Dr. João Henrique Ribeiro Roriz — Instituição: Universidade Federal de Goiás (UFG)

Julgamento:

Profa. Dra. Justina Uriburu — Instituição: University of Manchester (MILC-UOM)

Julgamento:

Suplente: Dra. Inez Lopes Matos Carneiro de Farias — Instituição: Universidade de Brasília (UnB)

Julgamento:

Resultado: _____

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Risoneide e Manoel, maiores incentivadores e exemplos de amor, dedicação e trabalho.

À Cecília, meu amor para toda a vida.

AGRADECIMENTOS

"Somos o resultado de tanta gente, de tanta história, tão grandes sonhos que vão passando de pessoa a pessoa, que nunca estamos sós"
(Valter Hugo Mãe)

Sou admirador de agradecimentos e prefácios. Eles revelam com mais nitidez a dureza da escrita e o alívio pelo término, a consagração de um longo trabalho. Acredito que tenha sido um desses que, de certa forma, contribuiu para minha jornada até aqui. Ainda no primeiro ano da faculdade de direito, me peguei com uma grande obra, em dois volumes e diversos prefácios. Nele, um professor cansado lamenta a nova edição nunca reescrita, mas sempre atualizada, num esforço para deixar uma análise mais aprofundada a seus alunos – uma exceção à cultura resumidora dos manuais modernos.

Num desses prefácios, o professor Celso D. Albuquerque Mello relata uma anedota contada por seu amigo, Antônio Augusto Cançado Trindade, sobre um homem perdido num balão em meio a um nevoeiro. Quando o tempo clareia, ele avista uma pessoa em uma praça e pergunta: "Onde estou?". A pessoa então responde: "Em um balão". Ao que o homem retruca: "o Senhor é internacionalista?". A pessoa na praça responde com outra pergunta: "Como adivinhou?". Ao que o homem do balão conclui: "É que sua resposta foi precisa e correta, mas totalmente inútil". Ao fim, o professor Celso Mello arremata: "Esta é a sina ou o *karma* de todos os internacionalistas".

Apesar da grandeza da obra e da seriedade dos temas ali tratados, o prazer da desimportância naquele prefácio me cativou e alimentou a curiosidade para enveredar ainda mais pelo estudo do direito internacional.

Nesse campo, tive alguns privilégios. O primeiro foi ter tido a oportunidade de realizar toda a minha formação educacional e acadêmica em instituições públicas de qualidade, que propiciaram os meios para que eu pudesse alcançar meus sonhos.

Em segundo lugar, tive professores engajados, apaixonados pela docência e pelo saber, que me orientaram e estimularam a seguir a paixão pela pesquisa. Da minha *alma mater,* professores Sílvia Loureiro e Marco Choy; da minha casa de coração, professoras, Loussia Felix e Inez Lopez: minha eterna gratidão.

Agradeço também ao encontro fortuito, em 2013, que me colocou de frente com o professor Cançado Trindade. Ele, com sua simpatia, irreverência e simplicidade, ouviu

atentamente um jovem advogado há poucos meses em Brasília, empolgado com um projeto de pesquisa e um sonho. “Esse tema é a cara do professor George Galindo, da Faculdade de Direito. Pode procurá-lo”, ele disse. Uma indicação-presente que eu tive a felicidade de agradecer-lhe em vida.

Já são mais de dez anos de convívio entre o mestrado e o doutorado, e a admiração e o respeito pelo professor Galindo só aumentam. Os méritos deste trabalho são compartilhados – os equívocos são todos meus. Acredito que me tornei um pesquisador melhor, um professor melhor, um leitor melhor graças aos ensinamentos do professor Galindo. Muitíssimo obrigado pela orientação, pelos conselhos, pelas críticas e pelo apoio de sempre, professor!!

Agradeço também aos membros da banca, professores a quem tenho admiração e muita alegria de poder tê-los como avaliadores. Professor João Roriz, professora Loussia Felix, professora Justina Uriburu, minha gratidão.

Ao longo desse processo, tive o privilégio de discutir algumas questões da tese com professores que ampliaram meus horizontes de análise. Muito obrigado, professoras Fabia Carvalho, Tatiane Squeff e professor Lucas Lima.

Tive o grande privilégio de ter tido vários privilégios ao longo da vida. Um deles foi ter a família mais maravilhosa que uma pessoa poderia sonhar em ter. Minha mãe, como diria o poeta, é como lugar onde Deus chega, lugar onde Deus está e partir da qual estou aqui. A maior apoiadora, a maior incentivadora, o meu exemplo de dedicação, esforço, amor e trabalho. Sou imensamente grato por ser seu filho, Riso. Por você tenho todo o amor do mundo.

Meu pai, que foi meu primeiro e melhor professor, a quem sempre tive como exemplo de amor pela família, dedicação aos filhos, responsabilidade e paixão pela sala de aula. Virei professor vendo o senhor transformando, com um giz e um quadro negro, minha imaginação por meio de seus desenhos de órgãos, veias e artérias. Sua biblioteca era meu refúgio, e seus livros – que eu não entendia nada – eram o labirinto da minha infância. Não à toa todos pensavam que eu queria ser médico, quando na verdade mesmo eu queria ser professor como o senhor. Sou péssimo desenhista, não escrevo com giz, mas levo um pouco do seu legado toda vez que entro em sala. Como o senhor faz falta, Manel.

Dandan e Si, melhores irmãos que alguém poderia ter, exemplos de amor ao próximo, com corações maiores que o peito e os primeiros amigos desta vida. Cada um mora num ponto do mapa, mas não tem distância que nos separe. Amo vocês mais que

pastel de queijo. Amo também a família linda que vocês construíram: Tati e Thi, com vocês ganhei mais dois irmãos e parceiros de toda hora.

Sof, Gui, Duda. Vocês já podem ler o que o tio escreve, então saibam que meu futuro é mais feliz por ter vocês nele. Amo vocês!!

Ao meu sogro, parceiro de boas conversas, muitos ensinamentos e os melhores livros; à minha sogra, a mais atenciosa, alto astral e parceira dos melhores momentos; ao meu cunhado e minha cunhada, sempre atenciosos, e à Valentina, alegria da nossa casa, minha gratidão por tudo.

"Não há amor possível sem a oportunidade dos sujeitos". Nesse ponto, sou a pessoa mais sortuda do mundo, por ter encontrado, no meu amor, a oportunidade da minha vida. Ceci, meu amor, minha parceira de vida, minha apoiadora de primeira ordem, sou inteiramente feliz por ter você ao meu lado pelo resto da vida. De Brasília a Brasileia, do Rio Negro ao Rio Neckar, que a nossa vida peregrina siga leve, tranquila e com muito, mas muito amor. Muito obrigado por me apoiar em todas as horas, em embarcar nas aventuras, em me acompanhar neste percurso tão difícil que foi a conclusão deste trabalho. Agora, além de todo o meu amor, você é dona da minha completa atenção.

Sou privilegiado – e muito grato – por ter muitos amigos e amigas, parceiros de todas as horas que acompanharam, a seu modo, o desenvolvimento deste trabalho.

Lucas, meu amigo, começamos juntos e terminamos juntos essa longa jornada. Dividimos as mesmas angústias e agora celebramos a conclusão de nossas teses. Um dos grandes presentes desse período foi conhecê-lo e aprender com a sua genialidade do saber e sua simplicidade do conviver. Muito obrigado pela parceria e parabéns pela tese, doutor!!

Da mesma turma que encerra esse ciclo, reencontro um velho amigo, que me apresenta um novo amigo e disso sai a melhor triangulação entre Manaus-Salvador-Coração de Maria que só Brasília tem o magnetismo de unir. Muito obrigado, Vinícius e Diego, pelo apoio e pela amizade. E parabéns também, doutores!!

Riobaldo diria que o capinar é sozinho, mas a colheita é comum. Nessa colheita comunitária, agradeço à minha quadrilha amada. Amigos e amigas de todas as horas, leitores atentos e apoiadores de primeira ordem. Patrícia, Anderson, Bianca e Gabi, muito obrigado por tudo e contem comigo!!

Aos amigos de uma vida que Brasília reuniu, Jamilly e Eduardo, minhas referências em muita coisa na vida, inclusive na vida acadêmica, minha eterna gratidão.

Três jovens acadêmicos, apaixonados por direito internacional, que nunca mais se largaram e que puxam um ao outro. Muito obrigado pelo apoio e pela ajuda de sempre.

Amigas e amigos que Brasília me deu, Sarah e Luísa, Ernesto e Gustavo, muito obrigado pelo apoio, pelo incentivo, pelos ensinamentos. Túlio, meu irmão, sempre presente nas horas certas, você me faz uma pessoa melhor; muito obrigado por tudo.

Aos amigos-irmãos de uma vida, torcedores de primeira ordem e a quem devo muito: Chicão, André, Berg, Veras, Cris, Matheus, Pimenta e Edson. Às amigas-irmãs de uma vida toda, Olívia e Camila, muito, muito obrigado!!

Denizom e Daniel, amigos e leitores de primeira hora, muito obrigado pelo apoio de sempre.

Aos amigos e às amigas de trabalho, vocês foram parte primordial nesse processo. Devo muito a vocês pelo apoio, pela paciência e pelas ausências que muitas vezes o solitário trabalho da escrita exigia. Minha eterna gratidão!!

Por fim, gostaria de deixar um agradecimento especial a todas as servidoras e servidores das bibliotecas públicas por onde passei. Nas pessoas de Silvia Perez e Sandra Berg, da biblioteca do Instituto Max Planck de Heidelberg, eu estendo o agradecimento a todas e todos que permitem a continuidade eterna da troca de conhecimentos e que clareiam os caminhos dos balonistas sonhadores.

ARTIGO VII Por decreto irrevogável fica estabelecido o reinado permanente da justiça e da claridade, e a alegria será uma bandeira generosa para sempre desfraldada na alma do povo.
(..)
ARTIGO XII Decreta-se que nada será obrigado nem proibido. tudo será permitido, inclusive brincar com os rinocerontes e caminhar pelas tardes com uma imensa begônia na lapela.
PARÁGRAFO ÚNICO: Só uma coisa fica proibida: amar sem amor.
(...)
ARTIGO FINAL Fica proibido o uso da palavra liberdade, a qual será suprimida dos dicionários e do pântano enganoso das bocas. A partir deste instante a liberdade será algo vivo e transparente como um fogo ou um rio, e a sua morada será sempre o coração do homem.

(Estatutos do Homem, Thiago de Mello)

“Penso que o tempo é como que um amigo que caminha junto comigo. Por isso, ele não me persegue”

(Povo Huni Kuin do Rio Jordão, em “Um rio um pássaro”, de Ailton Krenak).

RESUMO

O asilo diplomático é entendido como o ato de concessão de abrigo a um indivíduo que, achando-se ainda dentro do território do Estado onde é perseguido, busca proteção nos locais da missão diplomática de outro Estado, acreditado naquele país. Apesar da progressiva negação enquanto direito na Europa, o instituto passa a ser reconhecido como categoria jurídica típica de um direito internacional latino-americano. Esse processo, porém, contou com diversos períodos de afirmação, negação, contestação, até sua consolidação em meados do século XX. A sua natureza enquanto costume regional latino-americano tem sido contestada em precedentes judiciais de tribunais internacionais que, por meio de subterfúgios semânticos, não reconhecem a natureza jurídica costumeira do asilo diplomático, utilizando, por outro lado, categorias não jurídicas como "tradição latino-americana do asilo". Nesse sentido, a presente tese buscou, por meio da análise do desenvolvimento histórico do instituto na América Latina, comprovar a existência de costume regional sobre asilo diplomático no continente. Identificou-se, por meio de pesquisa documental e bibliográfica baseada em método histórico e comparativo, quatro períodos-chave em que o instituto teve seu debate impulsionado, desde o pan-americanismo codificador (1888-1933), passando pela Guerra Civil Espanhola (1936-1939) e pelos julgamentos da Corte Internacional de Justiça nos casos "Asilo" e "Haya de la Torre" (1950-1951), até se chegar à controvérsia em torno do asilo diplomático concedido a Julian Assange (2012) e na Opinião Consultiva 25/18 (2018) da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Após análise dos quatro períodos, comprovou-se a existência de costume regional latino-americano sobre asilo diplomático, o que aponta para a necessidade de superação dos precedentes da CIJ e CtIDH a respeito do tema, bem como a devida qualificação do que seria a "tradição latino-americana do asilo".

Palavras-chave: asilo diplomático; asilo; político; costume regional; "tradição latino-americana de asilo".

ABSTRACT

Diplomatic asylum is understood as the act of granting shelter to an individual who, while still within the territory of the State where he is persecuted, seeks protection in the premises of the diplomatic mission of another State, accredited in that country. Despite the progressive denial as a right in Europe, the institute is recognized as a typical legal category of a Latin American international law. This process, however, had several periods of affirmation, denial, contestation, until its consolidation in the mid-twentieth century. Its nature as a Latin American regional custom has been contested in judicial precedents of international tribunals which, by means of semantic subterfuges, do not recognize the customary legal nature of diplomatic asylum, using, on the other hand, non-legal categories such as "Latin American tradition of asylum". In this sense, the present thesis sought, through the analysis of the historical development of the institute in Latin America, to prove the existence of regional custom on diplomatic asylum in the continent. It was identified, through documentary and bibliographical research based on historical and comparative method, four key periods in which the institute had its debate driven, from the codifying Pan-Americanism (1888-1933), passing through the Spanish Civil War (1936-1939) and the judgments of the International Court of Justice in the "Asylum" and "Haya de la Torre" cases (1950-1951), until reaching the controversy surrounding the diplomatic asylum granted to Julian Assange (2012) and the Advisory Opinion 25/18 (2018) of the Inter-American Court of Human Rights. After analyzing the four periods, it was proven the existence of Latin American regional custom on diplomatic asylum, which points to the need to overcome the precedents of the ICJ and IACHR regarding the subject, as well as the proper qualification of what would be the "Latin American tradition of asylum".

Keywords: diplomatic asylum; asylum; political; regional custom; "Latin American tradition of asylum".

RESÚMEN

El asilo diplomático se entiende como el acto de concesión de refugio a un individuo que, encontrándose aún dentro del territorio del Estado donde es perseguido, busca protección en los locales de la misión diplomática de otro Estado, acreditado en aquel país. A pesar de la progresiva negación como derecho en Europa, el instituto pasa a ser reconocido como categoría jurídica típica de un derecho internacional latinoamericano. Ese proceso, sin embargo, contó con diversos períodos de afirmación, negación, contestación, hasta su consolidación a mediados del siglo XX. Su naturaleza en cuanto costumbre regional latinoamericana ha sido contestada en precedentes judiciales de tribunales internacionales que, por medio de subterfugios semánticos, no reconocen la naturaleza jurídica consuetudinaria del asilo diplomático, utilizando, por otro lado, categorías no jurídicas como "tradición latinoamericana del asilo". En ese sentido, la presente tesis buscó, por medio del análisis del desarrollo histórico del instituto en América Latina, comprobar la existencia de costumbre regional sobre asilo diplomático en el continente. Se identificó, por medio de investigación documental y bibliográfica basada en método histórico y comparativo, cuatro períodos clave en que el instituto tuvo su debate impulsado, desde el panamericanismo codificador (1888-1933), pasando por la Guerra Civil Española (1936-1939) y por los juzgamientos de la Corte Internacional de Justicia en los casos "Asilo" y "Haya de la Torre" (1950-1951), hasta llegar a la controversia en torno del asilo diplomático concedido a Julian Assange (2012) y en la Opinión Consultiva 25/18 (2018) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Tras análisis de los cuatro períodos, se comprobó la existencia de costumbre regional latinoamericana sobre asilo diplomático, lo que apunta hacia la necesidad de superación de los precedentes de la CIJ y CtIDH al respecto del tema, bien como la debida cualificación de lo que sería la "tradición latinoamericana del asilo".

Palabras clave: asilo diplomático; asilo; político; costumbre regional; "tradición latinoamericana de asilo".

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AIIL	American Institute of International Law
APRA	Alianza Popular Revolucionaria Americana
ASIL	American Society of International Law
CADH	Convenção Americana sobre Direitos Humanos
CDI	Comissão de Direito Internacional da ONU
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CPJI	Corte Permanente de Justiça Internacional
CtIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
DADDH	Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EUA	Estados Unidos da América
GCE	Guerra Civil Espanhola
IDI	Institut de Droit International
ILA	International Law Association
IPPDH	Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos do Mercosul
OEA	Organização dos Estados Americanos
OC 25/18	Opinião Consultiva 25/18
ONU	Organização das Nações Unidas
SDN	Sociedade das Nações
STF	Supremo Tribunal Federal
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO..... 18
1 Contextualização e identificação do objeto de pesquisa..... 18
2 Definição do problema, hipóteses de investigação e objetivos..... 21
3 Metodologia, métodos de investigação..... 23
4 Marco teórico e proposta de revisão de literatura.....25
5 Fontes documentais e acesso..... 29
CAPÍTULO 1: O ASILO DIPLOMÁTICO E O PAN-AMERICANISMO CODIFICADOR: MOMENTOS DE CONSTRUÇÃO DE UM INSTITUTO JURÍDICO LATINO-AMERICANO (1888-1933)..... 31
1.1 Contextualização necessária..... 31
1.1.1 O asilo na América Latina do século XIX.....33
1.1.2 Fundamentos e natureza da concessão do asilo.....36
1.1.3 Extraterritorialidade e inviolabilidades: um esclarecimento necessário.....37
1.2 O Pan-americanismo codificador (1888-1933)..... 38
1.2.1 O Congresso Sul-americano de Direito Internacional Privado..... 41
1.2.2 A I Conferência Internacional Americana.....48
1.2.3 Tentativas de limitação ao direito de asilo no período: Regras de La Paz e Resolução do Institut de Droit International.....51
1.2.4 A II Conferência Internacional Americana..... 52
1.2.5 A III Conferência Internacional Americana e o Código de Direito Internacional Público de Epitácio Pessoa.....55
1.2.6 Abordagens convencionais sub-regionais ao direito de asilo no período...59
1.2.7 Da Argentina ao Chile, passando por Brasil e Paraguai: Conferências Pan-americanas, reunião de jurisconsultos e as Regras de Assunção..... 60
1.2.7.1 IV Conferência Internacional Americana e I Reunião da Comissão Internacional de Jurisconsultos Americanos..... 60
1.2.7.2 Regras de Assunção.....61
1.2.7.3 Conferência Internacional Americana de Santiago..... 62
1.2.8 A II Reunião da Comissão Internacional de Jurisconsultos Americanos... 64
1.2.9 A VI Conferência Internacional Americana e a Convenção de Havana sobre Asilo.....69
1.2.10 A VII Conferência Internacional Americana e a Convenção de Montevidéu sobre Asilo Político..... 73
1.3 Entre tratado e costume: o asilo diplomático no pan-americanismo codificador77
1.3.1 Juristas não latino-americanos.....78
1.3.2 Juristas latino-americanos.....82
CAPÍTULO 2: O ASILO DIPLOMÁTICO RETORNA ÀS ORIGENS: A GUERRA CIVIL ESPANHOLA E SEUS DESDOBRAMENTOS PARA O INSTITUTO NA EUROPA E NA AMÉRICA LATINA..... 88

2.1 O asilo na Guerra Civil Espanhola..... 88
2.1.1 Asilo Real e Asilo Legal.....94
2.1.2 Atuação dos Estados em relação ao asilo diplomático durante a Guerra Civil Espanhola.....98
2.1.3 Chile, Argentina e Noruega: principais defensores do asilo.....98
2.1.3.1 Chile.....98
2.1.3.2 Argentina..... 101
2.1.3.3 Noruega..... 102
2.1.4 Países em oposição ao direito de asilo.....103
2.1.5 Fim súbito de asilo.....105
2.1.6 Asilos em outras missões diplomáticas..... 109
2.2 O asilo na SDN..... 112
2.3 O projeto Saavedra Lamas.....118
2.4 O Segundo Congresso Sul-americano de Direito Internacional Privado e o Tratado sobre Asilo e Refúgio Político de Montevidéu de 1939.....121
2.5 Entre direito e política, codificação e costume: o debate no período..... 128
CAPÍTULO 3: TRÊS SENTENÇAS, DOIS JULGAMENTOS, UM TRATADO: NEGAÇÕES, REAÇÕES E CONSTRUÇÕES DE UMA "TRADIÇÃO LATINO-AMERICANA DE ASILO".....139
3.1 Caso Asilo (Colômbia vs. Peru)..... 142
3.1.1 O Processo..... 142
3.1.2 A sentença de mérito..... 149
3.1.2.1 Direito de qualificação do asilo: o dito pelo não dito.....150
3.1.2.2 A obrigatoriedade (ou não) de concessão do salvo-conduto..... 152
3.1.2.3 A comprovação do crime político..... 152
3.1.2.4 O conceito de urgência na Convenção de Havana, segundo a CIJ.....153
3.1.3 O resultado e pedido de interpretação da sentença.....154
3.1.4 A opinião individual dos juízes sobre direito de asilo.....155
3.1.4.1 Badawi Pacha..... 156
3.1.4.2 John Read..... 156
3.1.4.3 Philadelpho Azevedo.....157
3.1.4.4 Caicedo Castilla.....160
3.1.4.5 Alejandro Álvarez: entre afirmação e negação.....162
3.2 Caso Haya de la Torre (Colômbia vs. Peru)..... 166
3.2.1 O Processo..... 166
3.2.2 A sentença: inventando tradições..... 169
3.3 De Haya a Haia chega-se a Caracas: as propostas de atualização e os novos de projetos de convenção no início dos anos 1950..... 173
3.3.1 Resolução do Institut de Droit International.....173
3.3.2 Resolução do Primeiro Congresso Hispano-luso-americano de Direito Internacional..... 176
3.3.3 A OEA entra no debate.....178

3.4 A Décima Conferência Pan-americana: o asilo novamente em processo de codificação....183
3.5 Convenção de Caracas sobre Asilo Diplomático.... 185
3.6 Tentativas de atualização normativa: OEA e ONU.... 191
3.6.1 Os estudos da Comissão Jurídica Interamericana....191
3.6.2 O asilo diplomático na ONU.... 193
3.7 Entre defensores e detratores, tradição e costume: o debate doutrinário a respeito do tema.... 195
CAPÍTULO 4: O ASILO DIPLOMÁTICO NA ENTRADA DO SÉCULO XXI: DE ASSANGE À OC 25/18....201
4.1 Novos usos, mesmo instituto....201
4.2 Um novo debate....204
4.2.1 Asilo diplomático e direitos humanos em debate. Constitucionalização em marcha.... 206
4.3 Caso Assange....209
4.4 A Opinião Consultiva 25/18....212
4.4.1. Entre parêntesis: a "tradição latino-americana de asilo" em precedentes da Corte Interamericana pré-Opinião Consultiva 25/18....213
4.4.2. O pedido do Equador....216
4.4.3 A manifestação de outros Estados....219
4.4.3.1 Argentina.... 219
4.4.3.2 Belize....219
4.4.3.3 Bolívia.... 220
4.4.3.4 Guatemala....220
4.4.3.5 Jamaica.... 221
4.4.3.6. Panamá....222
4.4.3.7 México....222
4.4.4 A manifestação de órgãos e organismos internacionais.... 224
4.4.4.1 Comissão Interamericana de Direitos Humanos.... 224
4.4.4.2 Acnur e IPPDH-Mercosul.... 226
4.4.5 A decisão da Corte....227
4.4.5.1 Direitos humanos e asilo diplomático.... 229
4.4.5.2 O princípio non refoulement e entrega do asilado....231
4.4.5.3 A reinvenção da "tradição latino-americana de asilo" e a negação do costume....233
4.5 Em paralelo: instituições internacionais e academia....239
4.5.1 Comissão de Direito Internacional da ONU....240
4.5.2 Comissão Jurídica Interamericana da OEA....241
4.5.3 O breve debate acadêmico....242
4.6 O fim do asilo de Julian Assange.... 243
CONSIDERAÇÕES FINAIS....246
1 A jurisdição internacional mais uma vez chamada a se manifestar.... 246

2 É preciso superar Haya de la Torre, a OC 25/18 e, de certa forma, Alejandro Álvarez.....248
3 Por uma concepção mais precisa de “tradição latino-americana do asilo”..... 252
4 Questões sobre asilo diplomático que merecem contínuo aprimoramento ou novo entendimento..... 254
REFERÊNCIAS.....258

INTRODUÇÃO

1 Contextualização e identificação do objeto de pesquisa

Em 2018, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH) concluiu o exame da Opinião Consultiva 25/18.[1] Na decisão, a Corte analisou eventual compatibilidade do instituto do asilo diplomático com o artigo da Convenção Americana de Direitos Humanos que trata do "direito de dar e receber asilo". Além disso, analisou possíveis implicações decorrentes da concessão de asilo por Estados-partes dos tratados sobre asilo, bem como para terceiros Estados-membros da OEA que porventura não tivessem ratificado nenhum desses tratados.

Esse julgamento estava inserido num contexto relacionado a um caso de grande repercussão internacional ocorrido na mesma década: o asilo diplomático ao ciberativista e fundador do *Wikileaks*, Julian Assange. Em junho de 2012, Assange entrou na embaixada equatoriana em Londres e solicitou asilo, alegando que seu processo de extradição pedido pela Suécia perante a justiça inglesa era, na verdade, uma forma de perseguição política e uma extradição indireta para os Estados Unidos, país que foi alvo dos vazamentos de mais de 700 mil documentos sigilosos que foram publicados pelo *Wikileaks* no período.

Embora não tenha relação direta e nem seja objeto da competência consultiva da Corte Interamericana analisar casos concretos, é inegável, conforme será analisado posteriormente, que a solicitação de opinião consultiva pelo Equador guardava relação com o caso Assange.

Na decisão da OC 25/18, a argumentação da CtIDH se debruçou sobre aspectos convencionais e obrigações *erga omnes,* de observância geral a todos os Estados em respeito a regras relacionadas à proteção internacional da pessoa humana. Sem querer me delongar neste quesito, uma vez que será objeto de análise ao final da tese, a Corte Interamericana concluiu, então, que o artigo 22 (7) do também chamado Pacto de São José da Costa Rica não se aplica ao instituto do asilo diplomático. Em outras palavras, não havia direito humano a essa modalidade de asilo.

Esse ponto chamou-me a atenção imediatamente. Não porque eu tinha certeza de que existia um direito humano ao asilo diplomático, mas porque normalmente é

[1] CORTE IDH. **Opinión Consultiva OC-25/18**. 30 de mayo de 2018. Serie A No. 2. 2018.

comum, na análise da jurisprudência interamericana, que a CtIDH costume ampliar o rol de direitos por meio de interpretações extensivas, e não restringir o alcance do sentido de normas inseridas na própria Convenção Americana de Direitos Humanos.

Contudo, outro fato me marcou ainda mais. Em passagem que não havia sido diretamente solicitada a se manifestar, a Corte Interamericana falou que não havia comprovação de costume regional latino-americano sobre asilo diplomático em razão da falta de comprovação de *opinio juris*. Por outro lado, o que havia era uma "tradição latino-americana do asilo", calcada, entre outras características, na soberania estatal e na prática comumente realizada desde o século XIX no continente.

A CtIDH se valeu de precedentes da Corte Internacional de Justiça (CIJ), que, entre 1950 e 1951, julgou, em três sentenças, dois casos referentes a uma controvérsia entre Colômbia e Peru a respeito de asilo concedido ao político peruano Victor Raúl Haya de la Torre na embaixada colombiana em Lima. As sentenças desses julgamentos, conforme será visto, não resolveram o caso concreto e se opuseram à prática regional sobre direito de asilo no continente. Contudo, foi evasiva ao não rechaçar a possibilidade de costume regional latino-americano sobre asilo diplomático – apenas estabeleceu que não havia comprovação naquele caso concreto em relação ao Peru. Em uma das sentenças do caso, é afirmada a existência de "tradição latino-americana do asilo".

No direito internacional brasileiro hodierno, não mais se costumava discutir a existência de costume regional sobre asilo. Entendia-se como existente, dada a prática reiterada ao longo dos últimos 150 anos e de sua observância como obrigação jurídica. Ocorre que a decisão da Corte Interamericana, ainda que em caráter consultivo,[2] despertou a necessidade de se investigar de que forma essa negação estava inserida, de fato, na prática internacional latino-americana.

Mais ainda, o que a Corte Interamericana entendia por "tradição latino-americana do asilo", no fim das contas, acabava por contrapor a existência de um costume regional.

Não bastaria, porém, analisar pura e simplesmente todo o procedimento interno que levou à decisão da CtIDH na Opinião Consultiva 25/18. Como justamente

[2] Importante salientar que a própria Corte afirmou na OC 25/18 o dever do Estado de observância da "norma convencional interpretada"; *cf:* CORTE IDH. **Opinión Consultiva OC-25/18.** 30 de mayo de 2018. Serie A No. 2. 2018, p. 22. Ainda sobre o tema: RAMOS, André de Carvalho. O Diálogo das Cortes: O Supremo Tribunal Federal e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. *In:* AMARAL JUNIOR, Alberto do; JUBILUT, Liliana Lyra (orgs.). **O STF e o Direito Internacional dos Direitos Humanos**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

se tratava da necessidade de comprovação em contrário daquilo que o julgamento afirmou, era necessário entender mais profundamente a origem dos fundamentos da decisão.

Nesse sentido, a Corte se valeu de recurso à história do direito de asilo nas Américas – ou de sua interpretação particular sobre os fatos[3] – para chegar à conclusão de inexistência de costume regional. Por se tratar, justamente, de eventual comprovação de costume, seria necessário analisar a prática estatal ao longo do tempo e apontar, eventualmente, a vinculação dos Estados ao senso de obrigação jurídica. Desse modo, era imprescindível identificar os dois elementos consagrados como constitutivos do costume internacional: a prática reiterada e a *opinio juris*.[4]

Como houve referência direta aos precedentes da Corte Internacional de Justiça, seria necessário analisar os julgamentos sobre a controvérsia peruano-colombiana a respeito do asilo concedido a Haya de la Torre, bem como o seu entendimento sobre costume regional e sobre a "tradição latino-americana do asilo".

Ocorre que, como já diria Riobaldo, protagonista do clássico da literatura brasileira Grande sertão: veredas: "julgamento é sempre defeituoso, porque o que a gente julga é o passado".[5] Nesse sentido, os casos da CIJ não seriam o ponto de partida, e sim o meio da travessia nesse rio de várias margens.

Seria necessário puxar o fio do novelo mais para trás, porém em período suficiente para se delimitar a ideia de vinculatividade jurídica com uma prática estatal já existente. Eis então que se chega ao período em que chamei de pan-americanismo codificador, em que o Segundo Congresso de Direito Internacional Privado – conferência que deu origem ao Tratado de Montevidéu de 1889 – seria o marco inicial de análise.

Nesse processo, há diversas conferências, debates acadêmicos e

---

[3] Por crítica a essa interpretação: JUBILUT, Liliana Lyra; LOPES, Rachel de Oliveira. Considerações sobre a opinião consultiva 25/2018 da Corte Interamericana de Direitos Humanos: o asilo enquanto direito humano. *In* SQUEFF, Tatiana Cardoso (org). **Asilo Político**: Discussões Teóricas e Casos Emblemáticos. Londrina: Toth, 2021, p. 216-237

[4] Conforme art. 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça. Sobre isso: INTERNATIONAL LAW COMMISSION. **Draft conclusions on identification of customary international law, with commentaries** (Res. A/73/10), 2018. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1_13_2018.pdf. Acesso em: 20 nov. 2024.; LOBO DE SOUZA, I.M. The Role of the State Consent in the Customary Process. *In:* **International and Comparative Law Quarterly** 44, no. 3: 521-539. July 1995.

[5] GUIMARÃES ROSA, João. **Grande sertão: veredas**. 21ª Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2015, p. 325.

posicionamentos dos Estados. Há também momentos marcantes em que a utilização do asilo diplomático ganhou destaque, tendo em vista a concessão em massa a milhares de pessoas. A Guerra Civil Espanhola foi o período em que o asilo retorna à Europa, fomenta novos debates na seara internacional mais ampla – como a Sociedade das Nações – e serve de base para os desenvolvimentos posteriores no direito convencional latino-americano e na consolidação de regras costumeiras relacionadas ao asilo.

O encadeamento cronológico é inevitável, mas não se pretende traçar uma linha reta que sai de 1889 e chega a 2018. Idas e vindas, negações e afirmações, contradições e concordâncias fazem parte de todo o processo de construção desse instituto latino-americano. O recurso à história é instrumento, mas não muleta argumentativa. A análise principal é a do desenvolvimento do asilo diplomático na América Latina em relação a eventual existência de costume regional, e de que forma entraria a "tradição latino-americana" nesse contexto.

2 Definição do problema, hipóteses de investigação e objetivos

Ao considerar a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos na OC 25/18, o instituto do asilo diplomático apresenta três possibilidades de caracterização.

A primeira é de base convencional. Por existirem tratados específicos regulando a matéria no continente latino-americano, o asilo diplomático segue existindo não apenas como prática, mas também como um direito dos Estados-partes desses tratados, sobretudo da Convenção de Caracas de 1954.

A segunda é de base costumeira. Embasado pela doutrina e pela prática estatal, o asilo diplomático seria (ainda) um costume regional latino-americano e, portanto, existente também para os Estados da região que eventualmente não sejam partes de nenhum tratado e que historicamente não forem negadores persistentes desse costume.[6] No limite, se não no todo, alguns aspectos do instituto são (ou devem ser) reconhecidos pelos Estados da região, tendo em vista o caráter costumeiro de sua aplicação.

Já a terceira é de base jurisprudencial. Não sendo um costume regional, mas uma "tradição latino-americana", o asilo diplomático seria válido para os

[6] Sobre a figura do negador persistente, CRAWFORD, James. **Brownlie's Principles of Public International Law**. 8th Ed. Oxford: Oxford, 2012, p. 28.

Estados-partes dos tratados específicos. Contudo, por haver obrigações de natureza *erga omnes* em sua caracterização, terceiros Estados que não aceitam o costume deveriam, ainda assim, levar em consideração alguns fundamentos do instituto.

A partir dessas considerações, pode-se formular o seguinte problema de pesquisa: "De que forma a observância dos precedentes da Corte Internacional de Justiça e da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que negam a existência de costume regional mas afirmam a existência de uma suposta 'tradição latino-americana do asilo' resulta, de fato, na comprovação de inexistência desse costume?"

A partir do problema dado, passa-se então às hipóteses de investigação.

A primeira hipótese é a de que, mesmo os juristas que não consideram o direito de asilo como costume regional latino-americano, utilizam categorias não jurídicas ("tradição", "métodos") como subterfúgio retórico para evidenciar a existência, no mínimo, de uma prática reiterada ao longo do tempo.

A segunda hipótese de investigação é a de que a Corte Interamericana, em sua OC 25/18, não ofereceu respostas adequadas às indagações formuladas pelo Estado requerente. Nessa mesma linha, admite-se como decorrência o fato de que a Corte manteve a dubiedade do exercício do instituto para terceiros Estados não partes de tratados que regulam o tema.

A terceira hipótese é de base historiográfica. Os usos da história na fundamentação da OC 25/18, bem como a assimilação acrítica dos precedentes da Corte Internacional de Justiça dos anos 1950, teriam levado à afirmação de inexistência de costume regional latino-americano.

Por fim, a quarta hipótese é a de que a OC 25/18, embora não tenha reconhecido o asilo diplomático como costume regional, obriga terceiros Estados a disposições que, na prática, mantêm as características do instituto, por força de obrigações *erga omnes* e do uso da "tradição latino-americana do asilo", baseado na soberania estatal e como subterfúgio semântico para aplicar juridicamente a "tradição". Nesse sentido, seriam exemplos a possibilidade de concessão por meio de qualificação unilateral do asilo, a proibição de entrega do asilado e, por fim, o dever de negociação de salvo-conduto junto ao Estado territorial.

Definidas as hipóteses de investigação e baseando-se no problema de pesquisa, a presente tese busca identificar o que se entende por "tradição latino-americana de asilo", bem como se isso significa, conforme os precedentes internacionais

anteriormente citados, a inexistência de costume regional latino-americano sobre asilo diplomático.

Para isso, é necessário analisar a prática estatal na América Latina em relação ao instituto do asilo diplomático. O recorte entre 1889, data do Segundo Congresso Sul-americano de Direito Internacional Privado, e 2018, ano da publicação da OC 25/18, será primordial para o atendimento desse objetivo. A pesquisa documental, por meio de atas de conferências, projetos de tratados e discussões em foros internacionais serão alguns dos meios que auxiliarão a consecução desse objetivo.

Outro objetivo é verificar de que forma o retorno do interesse europeu no estudo do asilo, durante a década de 1930, impactou o desenvolvimento posterior do instituto tanto na Europa quanto nas Américas.

O terceiro objetivo específico é analisar a doutrina latino-americana e de fora da região após as sentenças da CIJ. A análise dos próprios casos, bem como dos votos dos juízes, também faz parte desse objetivo

O último objetivo é estudar detidamente a construção de caso da Opinião Consultiva 25/18, já tendo por base o desenvolvimento de todas as etapas anteriores, a fim de analisar criticamente a solução tomada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Neste ponto, todas as hipóteses de pesquisa já terão sido devidamente testadas.

3 Metodologia, métodos de investigação

A fim de delimitar os contornos do desenvolvimento da pesquisa, é necessária a indicação da metodologia a ser utilizada, que terá por base os métodos histórico e comparativo.

O método histórico fundamenta-se em razão da necessidade de análise do desenvolvimento do asilo diplomático ao longo do tempo, de maneira crítica.[7] Aqui se propõe o uso do método histórico a fim de se estudar o desenvolvimento da dogmática em torno do instituto. Isso se justifica, sobretudo, em razão das ideias de "tradição" encampadas pela Corte Interamericana, que, por sua vez, já foram trabalhadas nos casos sobre asilo na CIJ, cujos participantes do julgamento tiveram papel ativo na elaboração das bases tanto doutrinárias quanto convencionais sobre o tema.

[7] GALINDO, George Rodrigo Bandeira. Para que serve a história do direito internacional. **Revista de Direito Internacional**. Vol. 12, n.01, 2015.

Para tanto, proponho a divisão do desenvolvimento do asilo diplomático em quatro grandes fases que indicam momentos-chave no aprimoramento do instituto.

A primeira fase é o que chamo de pan-americanismo codificador, período entre 1888 e 1933 que resultou no grande esforço continental de "criação" do direito internacional americano. Aqui, pretendo analisar o desenvolvimento do asilo diplomático durante as Conferências Pan-americanas até a Conferência de Montevidéu de 1933, além de outras conferências regionais e encontros menores de Estados que abordaram o tema na região.

Ainda nessa primeira fase – e de maneira paralela e contextual – proponho a análise da doutrina continental sobre o assunto. O recorte temporal aqui é importante, uma vez que se buscará manter a coerência da análise do tema com o período em que é debatido. Assim, tenta-se evitar o uso de publicações posteriores (ainda que de mesmos autores),[8] uma vez que já estariam "contaminados" com os acontecimentos de outro momento histórico.

A segunda fase, por sua vez, trata do "retorno" do asilo diplomático à Europa durante a década de 1930, sobretudo a partir da eclosão da Guerra Civil Espanhola. Nesse período, o debate em torno do asilo diplomático ganhou projeção para além do continente, sendo tratado em discussões no seio da Sociedade das Nações (SDN). O impacto da concessão em massa de asilo diplomático por parte de diversos Estados – inclusive de fora do continente latino-americano – durante o conflito espanhol representou um ponto de inflexão que motivou novos projetos de aperfeiçoamento do asilo, bem como de sua afirmação gradativa como direito latino-americano.

A pesquisa de base documental foi primordial para a análise desse período. Contudo, a dificuldade de acesso às fontes primárias, por diversas razões, levou à utilização de fontes secundárias ou de documentos anexados a obras publicadas no período.

Da mesma forma, os principais debates doutrinários nessa fase são retratados, aplicando-se o mesmo método de se evitar a utilização de obras posteriores ao momento analisado.

---

[8] Por exemplo, já de maneira exploratória, verifica-se a diferença no conteúdo e na metodologia dos assuntos tratados por Hildebrando Accioly entre a primeira (1934) e a segunda (1956) edições de seu Tratado de Direito Internacional Público.

A terceira fase é caracterizada pelos julgamentos dos Casos Asilo e Haya de la Torre, entre 1950 e 1951, na Corte Internacional de Justiça. Sem dúvida alguma foram divisores de águas no estudo do asilo diplomático e influenciaram todas as publicações posteriores. Sobre isso, há uma diversidade de artigos e livros de autores latino-americanos, estadunidenses e europeus sobre o tema tanto na década de 1950 quanto nas seguintes. O desafio da pesquisa bibliográfica aqui é filtrar a relevância das publicações, por meio das influências inter-relacionadas entre autores, obras e suas utilizações recorrentes.

Decorrência direta desse momento histórico é a conclusão da Convenção de Caracas sobre Asilo Diplomático de 1954. Trata-se da última convenção sobre o tema no continente americano e que tentou dirimir as lacunas das convenções anteriores, bem como das questões controvertidas apontadas no julgamento dos casos perante a CIJ.

O legado dessa terceira fase perdurará toda a segunda metade do século XX, com consequências para o estudo do instituto na Comissão Jurídica Interamericana e na Assembleia Geral da ONU.

Por fim, a quarta fase é a concessão de asilo diplomático pelo Estado do Equador a Julian Assange, em junho de 2012. Esse fato desencadeou uma nova onda de estudos relacionados ao tema e de ações político-jurídicas, entre as quais está a Opinião Consultiva 25/18. É dada ênfase ao estudo documental da Opinião Consultiva, bem como de eventuais publicações que a referenciem.

A análise das quatro fases permitirá responder ao problema de pesquisa de maneira completa, levando-se em conta que, apesar da divisão metodológica, a noção da eventual existência de costume regional e as origens da "tradição" latino-americana de asilo diplomático permanecerão presentes em toda a tese.

4 Marco teórico e proposta de revisão de literatura

A presente tese parte da premissa do asilo diplomático como instituto jurídico latino-americano que foi moldado, sobretudo, num panorama de consolidação de uma visão de direito internacional enquanto projeto político de elites intelectuais do continente. Dessa maneira, busca-se analisar, de forma crítica, esse próprio

desenvolvimento.

Para isso, a ideia de projeto civilizador do direito internacional americano por meio de "criadores" (*gentle civilizers*) é de fundamental importância. A fortuna crítica sobre a historiografia do direito internacional, sobretudo os trabalhos de Martti Koskenniemi[9] e George Galindo,[10] compõem o meio pelo qual a tese pretende caminhar.

No mesmo sentido, a ideia de "consciência jurídica *criolla*", de Liliana Obregón,[11] bem como os estudos da influência de atores e instituições privados na conformação do pan-americanismo, de Juan Pablo Scarfi,[12], seguirão em linha coerente com o marco historiográfico delimitado.[13]

Acerca dos temas tratados na tese, verifica-se que há a confluência de suas grandes temáticas com desenvolvimentos doutrinários próprios, mas muito inter-relacionados. A primeira temática envolve o entendimento do costume regional em si. Nesse aspecto a obra de Gérard Cohen-Jonathan[14] servirá de base para o desenvolvimento do assunto. Destaca-se, da mesma forma, que essa temática foi objeto de estudo, nos últimos anos, por parte tanto da doutrina[15] quanto de instituições internacionais, como a Comissão Jurídica Interamericana[16] e a Comissão de Direito

---

[9] KOSKENNIEMI, Martti. **The Gentle Civilizer of Nations**: The Rise and Fall of International Law 1870-1960, Cambridge: Cambridge, 2004

[10] GALINDO, George Rodrigo Bandeira. Para que serve a história do direito internacional. **Revista de Direito Internacional**. v. 12, n.01, 2015.

[11] OBREGÓN, Liana. Creole consciousness and international law in nineteenth-century Latin America, *In:* ORFORD, Anne (org.). **International Law and its Others**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

[12] SCARFI, Juan Pablo. **The Hidden History of International Law in the Americas**: empire and legal networks. New York: Oxford University Press, 2017.

[13] Em linha com o debate historiográfico: BRITO, Adriane; VEÇOSO, Fabia Fernandes C.; RORIZ, João Henrique R. "Seremos julgados": revisitando o debate entre Álvarez e Sá Vianna sobre a regionalização do Direito Internacional da América Latina. *In:* JUBILUT, Liliana Lyra (org.). **Direito internacional atual**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 287-314.; BARROS, Patrícia Ramos; CARVALHO, Fabia Fernandes. A Brazilian Universalist: Manuel Alvaro de Souza Sá Vianna and international law in Brazil in the early twentieth century. **Latin American Law Review**, n. 8, p.1-17, 2022.

[14] COHEN-JONATHAN, Gérard. La coutume locale. **Annuaire français de droit International**, v. 7, p. 119-140, 1961.

[15] GALINDO, George Rodrigo Bandeira. Particular customary international law and the International Law Commission: Mapping presences and absences. **Questions of International Law,** v. 86, p. 03-21, 2021.; GALINDO, George Rodrigo Bandeira; YIP, César. Customary International Law and the Third World: Do Not Step on the Grass. **Chinese Journal of International Law**, v. 16, p. 251-270, 2017.; GULIYEV, Khagani. Local Custom in International Law: Something in between General Custom and Treaty. **International Community Law Review,** v. 19, p. 47-67, 2017.; D'ASPREMONT, Jean. **The Discourse on Customary International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2021.; LEPARD, Brian (org.). **Reexamining Customary International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.; MERKOURIS, Panos; KAMMERHOFER, Jörg; ARAJÄRVI, Noora (org.). **The Theory, Practice and Interpretations of Customary International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

[16] COMISSÃO JURÍDICA INTERAMERICANA. **Tercer Informe**: El derecho internacional consuetudinario particular en el contexto del continente americano (presentado por el doctor George

Internacional da ONU.[17]

A segunda temática é propriamente o estudo do asilo diplomático. Nesse campo, como já mencionado anteriormente, optou-se pela ausência de um capítulo específico sobre revisão bibliográfica, uma vez que a abordagem por fases, em seu quadro contextual, apresentará as principais influências teóricas do instituto em cada período.

Assim, no primeiro momento, as doutrinas de Epitácio Pessoa[18], Alejandro Álvarez[19], James Brown Scott[20], John Bassett Moore, Barry Gilbert, José María Yepes[21], Heitor Lyra[22], Hildebrando Accioly[23] e Clóvis Bevilácqua[24] estarão em evidência.

No segundo período, as obras de Javier Rubio e Antonio Manuel Moral Roncal servirão de base para o entendimento da Guerra Civil Espanhola e das questões factuais envolvendo o direito de asilo durante o conflito. Paralelamente, Abdollah Bahramy, Edígio Reale[25] e Hugo Cabral de Moncada comporão a base na qual a análise europeia do instituto foi realizada no período. Na América Latina, os

---

Rodrigo Bandeira Galindo), 2021. Disponível em: https://www.oas.org/ext/es/principal/covid-19/Foros-Virtuales/presentacion-del-informe-del-comite-juridico-interamericano-sobre-derecho-internacional-consuetudinario-particular-en-el-contexto-del-continente-americano. Acesso em: 15 jan. 2023.

[17] COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. **Draft conclusions on identification of customary international law, with commentaries**. 2018. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1_13_2018.pdf. Acesso em: 15 jan. 2023.

[18] PESSOA, Epitácio. **Projecto de Código de Direito Internacional Público**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1911.

[19] ÁLVAREZ, Alejando. **Le Droit International Américain**. Paris: Pédone, 1910; ALVAREZ, Alejandro. **La Conférence des Juristes de Rio de Janeiro et la Codification du Droit International Américain**. Paris: Pédone, 1913; ALVAREZ, Alejandro. **Considérations Générales sur la codification du Droit International Américain**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1927; ALVAREZ, Alejandro. **Le Panaméricanisme et la Sixième Conférence Panaméricaine**. Paris: Les Éditions Internationales, 1928.

[20] BROWN SCOTT, James. **Peace Through Justice**. New York: Oxford University Press, 1917; BROWN SCOTT, James. **El progreso del Derecho de Gentes:** Conferencias y Estudios Internacionales. Madrid: Espasa-Calpe, 1936; BROWN SCOTT, James. **Conferencias del presidente del Instituto Americano de Derecho Internacional Dr. James Brown Scott**. Lima: Universidad Mayor de San Marcos, 1938.

[21] YEPES, J. M. **La Codificación del Derecho Internacional Americano y la Conferencia de Rio de Janeiro**. Bogotá: Imprenta Nacional, 1927; YEPES, J. M. La contribution de l'Amérique latine au développement du droit International public et privé. **Recueil des Cours**, 1930.

[22] LYRA, Heitor. **O Asylo Diplomático**. Jornal do Commercio, 30 de março de 1930. Disponível em http://memoria.bn.br/docreader/DocReader.aspx?bib=364568_12&pagfis=1601, Acesso em: 17 maio 2022.

[23] ACCIOLY, Hildebrando. **Tratado de Direito Internacional Público**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1934, Tomo II.

[24] BEVILÁQUA, Clóvis. **Direito Público Internacional** (vol. 2). Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1911. Aqui serão também considerados os pareceres de Clóvis Beviláqua presentes na obra CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty**. Brasília: Senado Federal, 2000, Vol. II.

[25] REALE, Egidio. Le droit d'asile. **Recueil des cours**, 1938.

trabalhos dos argentinos Saavedra Lamas e Carlos Bollini Shaw, bem como do peruano Alberto Ulloa e do brasileiro Franchini Netto[26], indicarão a distância de posicionamentos a respeito da leitura do asilo entre os dois continentes.

O terceiro momento é o mais desafiador, tendo em vista a quantidade de publicações e de autores. Contudo, seguiu-se a divisão continental a respeito da identificação da revisão de literatura. Internacionalmente, destacaram-se Felice Morgenstern,[27] Alona Evans,[28] Carlos Fernandes e C. Naele Ronning[29] em postura mais conservadora, e os espanhóis Camilo Barcia Trelles[30] e Manuel Díez de Velasco[31] em linha com a posição latino-americana. Regionalmente, Manuel Adolfo Vieira, Carlos Torres Gigena, Francisco A. Ursúa, Jesús M. Yepes, Luis Carlos Zarate, Caicedo Castilla e Hildebrando Accioly[32] serão a linha coerente que servirá de base para o entendimento regional do instituto ao longo da segunda metade do século XX.

O quarto e último momento não conta necessariamente com marcos pelos quais a tese se guie, embora haja confluência cada vez maior entre autores

---

[26] FRANCHINI NETTO, Miguel. **Imunidades Diplomáticas (Do Direito de Asilo)**: tradição – conceito – prática. São Paulo, 1942; FRANCHINI NETTO, Miguel. **Asilo Diplomático** (conferência proferida na Escola de Estudos Internacionais da Universidade de Washinton D.C.). 15 de novembro de 1977, São Paulo, 1978; Aqui serão também considerados os pareceres de Clóvis Beviláqua presentes na obra CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty**. Brasília: Senado Federal, 2004, Vol. VII

[27] MORGENSTERN, Felice. Extra-Territorial Asylum. **British Yearbook of International Law,** v. 25, p. 236-261, 1948.; MORGENSTERN, Felice. Right of Asylum. **British Yearbook of International Law,** v. 26, p. 327-357, 1949; MORGENSTERN, Felice. Diplomatic Asylum. **Law Quarterly Review,** v. 67, p. 362-382, 1951.

[28] EVANS, Alona E. The Colombian-Peruvian Asylum Case: Termination of the Judicial Phase. **The American Journal of International Law**, v. 45, n. 04, p. 755-762, 1951; EVANS, Alona E. The Colombian-Peruvian Asylum Case: The Practice of Diplomatic Asylum. **The American Political Science Review**, v. 46, n. 01, pp.142-157, 1952; EVANS, Alona E. Reviewd Work: El Asilo Diplomático: Su Aspecto Antijurídico e Inhumano, by Roberto S. Corpen. **The American Journal of International Law**, v. 59, n. 03, p. 674-675, 1965; EVANS, Alona E. Review Work: Diplomatic Asylum: Legal Norms and Political Reality in Latin American Relations, by C. Neale Ronning. **The American Journal of International Law**, v. 60, n. 04, pp. 876-878, 1966.

[29] RONNING, C. Neale. **Diplomatic Asylum**: Legal Norms and Political Reality in Latin American Relations. The Hague: Martinus Nijhoff, 1965.

[30] BARCIA TRELLES, Camilo. El Derecho de Asilo Diplomático y el Caso Haya de la Torre: Glosas a una sentencia. **Revista Española de Derecho Internacional**, v. 03, n. 03, p. 753-801, 1950; BARCIA TRELLES, Camilo. La Cuarenta y Cuatro Sesión del Instituto de Derecho Internacional, en Bath, Somerset, del 5 al 12 de septiembre de 1950. **Revista Española de Derecho Internacional**, v. 03, n. 03, p. 967-978, 1950; BARCIA TRELLES, Camilo. El Derecho de Asilo Diplomático y el Caso Haya de la Torre. **Revista Española de Derecho Internacional**, v. 04, n. 01, p. 59-68, 1951.

[31] DÍEZ DE VELASCO, Manuel. El Derecho de Asilo Diplomático en la Convención de Caracas de 1954. *In:* ESTUDIOS de Derecho Internacional: homenaje al professor Camilo Barcia Trelles. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, 1958.

[32] ACCIOLY, Hildebrando. **Tratado de Direito Internacional Público**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1956, Tomo I; ACCIOLY, Hildebrando. Algumas considerações sobre o Asilo Diplomático e o Asilo Territorial. *In:* ESTUDIOS de Derecho Internacional: homenaje al professor Camilo Barcia Trelles. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, 1958.

latino-americanos e de outros continentes em pautas que associam o direito de asilo à proteção internacional da pessoa humana.[33]

5 Fontes documentais e acesso

Gostaria de destacar dois pontos. O primeiro é em relação à própria ideia de documento utilizado como pesquisa. Obviamente que, para os documentos oficiais, essa observação tem menor relevância; contudo, reconheço que a própria doutrina, inserida em seu contexto, pode adquirir um caráter documental. Para isso, a influência exercida nos trabalhos posteriores, inclusive na prática dos Estados, configurariam peso à obra. Trata-se de um peso relativo, acessório, que se vincula a um caráter documental mediante verificação dos fatos em outros documentos existentes no período, mas que nem por isso tem a sua relevância deixada de lado.

O segundo ponto é a importância que as bibliotecas públicas tiveram para o desenvolvimento desta tese, sobretudo na definição do método de investigação apresentado. Grande parte de atas e projetos de convenções, bem como dos livros do século XIX e do início do século XX, só foram possíveis mediante a existência dessas bibliotecas. Infelizmente, esta tese foi atravessada pelo período pandêmico e, nesse aspecto, também foi afetada. Alguns acervos não puderam ser consultados, e outros, em razão de reformas em período imediatamente posterior ao retorno da rotina pós-pandemia, também foram inviabilizados. De todo modo, acredito que não tenha havido prejuízo à análise geral, apenas algumas pontas soltas, como ocorrem nas pesquisas documentais.

Referencio aqui a Biblioteca Central da Universidade de Brasília, a biblioteca do Itamaraty, em Brasília; a biblioteca do Supremo Tribunal Federal, sobretudo as suas coleções de acervos privados como a de Pontes de Miranda e a do ex-ministro do STF e ex-juiz da CIJ Levi Carneiro; assim como as bibliotecas do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal Superior do Trabalho.

Da mesma forma, e como um divisor de águas no esforço hercúleo de análise documental de período tão extenso, afirmo que parte considerável da pesquisa dessa

[33] Destaca-se, entre as obras que discutiram o tema já sob o paradigma da Opinião Consultiva 25/18, o livro de SQUEFF, Tatiana Cardoso (org.). **Asilo Político**: discussões teóricas e casos emblemáticos. Londrina: Thoth Editora, 2021.

tese não teria sido realizada sem a oportunidade do estágio de pesquisa doutoral realizado no Instituto Max Planck para Direito Público Comparado e Direito Internacional, em Heidelberg, em 2022. O acesso às fontes primárias e a infinidade de obras raras permitiram a consecução dos objetivos propostos.

Definidas as bases pelas quais a tese se propôs a percorrer, comecemos a travessia a partir da primeira fase: o pan-americanismo codificador (1888-1939).

CAPÍTULO 1: O ASILO DIPLOMÁTICO E O PAN-AMERICANISMO CODIFICADOR: MOMENTOS DE CONSTRUÇÃO DE UM INSTITUTO JURÍDICO LATINO-AMERICANO (1888-1933)

1.1 Contextualização necessária

O asilo diplomático é uma das modalidades de asilo político que, ao contrário de seu congênere, o asilo territorial, desse difere em razão do seu local de concessão.[34] Enquanto o asilo territorial é requerido já fora do território de onde o indivíduo é perseguido – em outro Estado[35] –, o asilo diplomático é requerido (e via de consequência, concedido) dentro do território do Estado que persegue o indivíduo. Para tanto, o indivíduo[36] busca os locais da missão diplomática – em alguns casos navios, aeronaves ou acampamentos militares – do Estado asilante[37] para valer-se de proteção. Trata-se de prática que apresenta antecedentes bastante antigos, cujas origens remontam à formação moderna dos Estados atuais.[38]

Sem pretender alongar, visto que não é objeto desta tese, destaca-se que o asilo concedido em legações diplomáticas era uma prática existente de entidades estatais europeias entre os séculos XVI e XVIII. Havia, porém, algumas diferenças para o instituto aplicado atualmente. A principal era o motivo pelo qual o asilo era

---

[34] MELLO, Celso D. Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público (Vol.II)**. 15ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 1091. Essa definição de asilo diplomático enquanto modalidade de asilo político é a terminologia utilizada e positivada no direito internacional brasileiro, segundo o art. 4º, X, da Constituição Federal e do artigo 27 da Lei de Migração (Lei 13.445/2017). Conforme será analisado no capítulo 4, essa definição, apesar de ser comumente utilizada na região (e adotada pela Corte Interamericana na Opinião Consultiva 25/18), tem suas divergências doutrinárias e diferenciações segundo a prática dos Estados.

[35] Para efeitos de definição conceitual, o Estado que persegue o indivíduo é chamado de Estado territorial.

[36] O indivíduo que pede e para quem é concedido o asilo é chamado de asilado.

[37] O Estado asilante é o termo para o Estado que concede o asilo diplomático.

[38] MARTIN, Pierre Timbal Duclaux de. **Le Droit D'Asile**. Paris: Librairie du recueil Sirey, 1939, p. 179-184. Há autores, como Hugo Cabral de Moncada, que consideram o asilo diplomático inspirado em instituto anterior, o asilo religioso, concedido pela Igreja Católica durante a Baixa Idade Média. Moncada apresenta três semelhanças entre os institutos : 1) refúgio concedido a indivíduo perseguido por autoridades locais ; 2) o fato de a Santa Sé, na Idade Média, ser considerada como sujeito de direito internacional ; 3) fundamento de concessão comum na 'raiz humanitária'. Manuel Adolfo Vieira, por sua vez, contesta essa interpretação. Apesar de reconhecer as semelhanças apresentadas por Moncada, afirma que não há relação direta. O asilo religioso teria nascido de superstição e sob auspícios da caridade no cristianismo; já o asilo político não teria nascido em decorrência das imunidades das sedes diplomáticas. Sobre o debate : MONCADA, Hugo Cabral de. **O asilo interno em direito internacional público.** Coimbra: Edição do autor, 1946, p. 12; VIEIRA, Manuel Adolfo. **Derecho de Asilo Diplomático** (asilo político). Montevideo: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 1961, p. 105.

concedido: se hoje em dia só vale para perseguições ou crimes políticos, naquela época os Estados europeus o concediam para indivíduos perseguidos por crimes comuns.

A justificativa para isso era a instabilidade política interna dos países e a incipiente maturidade institucional acerca de garantias judiciais individuais e de liberdade de pensamento. Tratava-se de medida extrema, concedida pelo embaixador em benefício da preservação da vida do asilado. O sistema penal da época, ainda baseado numa lógica de vingança privada, carecia de procedimentos e garantias de respeito ao devido processo legal.[39] Por outro lado, em contexto de monarquias absolutistas existentes em grande parte dos estados europeus, o cometimento de crime político ("conspiração", por exemplo) era encarado de modo atentatório à própria existência do monarca, o que inviabilizava o respeito de asilo concedido em legações.[40]

À medida que o absolutismo foi dando lugar a governos constitucionais, com garantias e direitos individuais e sistemas de justiça mais previsíveis e estáveis, a lógica se inverteu. Passaria a ser inadmissível um criminoso comum escapar da jurisdição estatal por meio do asilo em legações, enquanto que indivíduos perseguidos politicamente pelo governo de turno poderiam ter a chance de ter o asilo concedido. Contudo, isso durou até o século XIX na Europa. O asilo diplomático passou a ser rechaçado no Velho Continente, em parte por conta da opinião de juristas importantes

[39] MONCADA, Hugo Cabral de. **O asilo interno em direito internacional público.** Coimbra: Edição do autor, 1946, p. 16.

[40] Casos de desrespeito da inviolabilidade da missão diplomática por parte de monarquias europeias por conta de concessão de asilo diplomático para criminosos políticos são comumente listados em obras sobre direito de asilo do fim do século XIX e início do século. O caso da legação inglesa em Madri, para prender o Duque de Riperda, em 1762, é comumente citado. Da mesma forma, o caso Springer (1747), de concessão de asilo pela legação inglesa na Suécia, que culminou em rompimento de relações diplomáticas entre as duas monarquias à época. Há também o curioso caso do cavaleiro Alborgo, que, de tanto proteger indivíduos perseguidos na legação dinamarquesa em Madri, foi intitulado "Barão de Asilo", na década de 1840. Um desses protegidos, Duque de Sotomayor, posteriormente assumiu o cargo de ministro das relações exteriores e, em 1848, determinou a invasão da legação dinamarquesa, que abrigara, por atuação do Barão de Asilo, dissidentes políticos do governo de turno, *cf.* MONCADA, Hugo Cabral de. **O asilo interno em direito internacional público.** Coimbra: Edição do autor, 1946, p. 23-25; REALE, Egidio. **Le droit d'asile**. Vol. I, T. 63. Paris: Recueil des Cours, 1938, p. 521-528.

que buscavam limitar cada vez mais a utilização do instituto,[41] em parte pelo abandono progressivo da prática pelos Estados.

Há outro fator que também contribuiu para o seu desuso.[42] Não podendo (ou não devendo) adentrar nos locais da missão diplomática para prender um indivíduo, criava-se uma figura jurídica peculiar: a de um indivíduo que, por força de sua localização, estava potencialmente fora do exercício da jurisdição do Estado.

A contumácia dessa prática pelos Estados e pela Igreja Católica gerou abusos em sua utilização. Em alguns casos, a extensão dos locais imunes à jurisdição estatal ultrapassava os limites da missão diplomática e alcançava suas adjacências, em uma figura jurídica chamada *jus quarteriorum*.[43] Por conta desses abusos, e em decorrência também do processo de estabilidade interna ocorrida ao longo do tempo, no século XIX a prática do asilo diplomático passou a não ser reconhecida como instituto jurídico entre os países europeus, muito embora eles continuassem a aplicá-lo sob argumentos humanitários.[44]

1.1.1 O asilo na América Latina do século XIX

No contexto das independências políticas na América, o asilo passa a ser incorporado paulatinamente na prática continental.[45]

---

[41] Nesse ponto, destacam-se Bluntschli, Faustin-Héllie, Phillimore, Cavaglieri, Martens, Klüber, Pradier-Foderé, Oppenheim, Hefter, Olivart. Apesar de todos esses negarem, há nuances entre eles acerca de respeito à inviolabilidade dos locais da missão e de possível cerco à embaixada, em caso da não entrega do asilado ao Estado territorial, *cf.* ALBERTINI, L. E. Derecho Diplomático. Paris: Libreria de Rosa y Bouret, 1866; MONCADA, Hugo Cabral de. **O asilo interno em direito internacional público.** Coimbra: Edição do autor, 1946, p. 63-68; REALE, Egidio. **Le droit d'asile**. Vol. I, T. 63. Paris: Recueil des Cours, 1938, p. 525-528; FERNANDES, Carlos A. **Do Asilo Diplomático**. Coimbra: Coimbra Editora, 1961, p. 37-38. Vattel, por sua vez, chegou a admitir a possibilidade de asilo, em termos definidos e limitados pelo Estado Asilante, *cf.* CALVO, Carlos. **Derecho Internacional Teórico y Practico de Europa y América**. Tomo Primero. Paris: Durand et Pedone-Lauriel, 1868, p. 354.

[42] Segundo Léopold Bolesta-Koziebrodzki, havia quatro categorias de Estados em relação ao comportamento sobre asilo diplomático: 1) aqueles que não admitem em seu território e não concedem asilo (grupo mais numeroso); 2) aqueles que não toleram asilo em seu território, mas concedem asilo (minoria de Estados europeus e Reino Unido); 3) aqueles que aceitam asilo e o concedem (Estados latino-americanos); 4) aqueles que aceitam asilo em seu território, mas não concedem asilo (mais raro), *cf.* BOLESTA-KOZIEBRODZKI, Léopold. **Le droit d'asile**. Leyde: A. W. Sythoff, 1962, p 221.

[43] VATTEL, Emmer. **O Direito das Gentes** – tradução Vicente Marotta Rangel. Brasília: IPRI/UnB, 2004, p. 680.

[44] ÁLVAREZ, Alejando. **Le Droit International Americain**. Paris: Pédone, 1910, p. 74.

[45] Um fator de ordem prática que ajuda a entender a manutenção da concessão de asilo diplomático na América Latina, quando existia movimento contrário na Europa, pode ser a dificuldade que era escapar da jurisdição estatal, por meio de fuga para outro país. Carlos Fernandes desenvolve esse argumento, ao afirmar "a facilidade de abrigo que oferece a proximidade da Missão diplomática em comparação com a distância e perigos de toda a ordem que acompanhariam a intenção de atravessar a fronteira para solicitar,

Em 1865, o general Canseco tentou depor o general Pezet, então chefe de Estado peruano. Malsucedido no intento, Canseco é asilado na legação estadunidense em Lima. O governo peruano protestou, mas não demoraria muito tempo até o general Pezet ser efetivamente deposto numa sucessão de golpes de Estado promovidos pelo próprio Canseco, que sairia da embaixada para liderar a revolta, e depois pelo coronel Prado, que derrubou Canseco e assumiu o poder. Nessa sucessão de crises, políticos que formavam o governo deposto receberam asilo da legação francesa.[46]

Após esse período de instabilidade política, o governo peruano, por meio do ministro das relações exteriores Toribio Pacheco, convoca uma reunião com o corpo diplomático acreditado no país. Em 1867, ocorria a Conferência de Lima, dividida em diversas reuniões.

Na reunião de 15 de janeiro, o Peru apresentou proposta para o fim do asilo diplomático no país, o que contou com apoio estadunidense; a França aceitava regulamentar o instituto, mas não o abolir.[47] Dias depois, o representante estadunidense em Lima apresentou proposta de resolução em que reconhecia o Peru enquanto "nação cristã" e, com isso, admitia o país andino em iguais direitos que os demais Estados cristãos. Como consequência estava o reconhecimento de questões relacionadas ao asilo. A proposta, porém, foi rejeitada.[48]

Nova reunião em 29 de janeiro contou com a presença de representantes da Grã Bretanha (Barton), da França (Lesseps), da Itália (Cavalchini), da Bolívia (Benavente), do Chile (Martinez) e do Brasil (Varnhagen). O delegado brasileiro defendeu a existência do asilo, o que foi acompanhado pela maioria dos outros representantes; dias depois, encaminhou memorando ao corpo diplomático acreditado no Peru, consolidando o entendimento. Assim, a proposta de abolição do asilo foi rejeitada, embora o ministro Pacheco tenha afirmado, em nota, que o Peru não

---

então, refúgio no país vizinho", *Cf.* FERNANDES, Carlos A. **Do Asilo Diplomático**. Coimbra: Coimbra Editora, 1961, p. 35. Roberto Domenech, por sua vez, é bastante pragmático na sua explicação: "en Sud America, el derecho de asilo es menos discutido, seguramente, porque es más empleado. La práctica ha fijado un hechom y el derecho de asilo quedó asentado como tal en nuestro continente", *Cf.* DOMENECH, Roberto. **Las Guerras Civiles Americanas ante el Derecho Internacional**. Buenos Aires: Imp. de Obras de Spinelli, 1915, p. 295.

[46] MOORE, John Bassett. Asylum in Legations and Consulates and in Vessels. I. *In:* **Political Science Quarterly**, Vol. 7, N. 1, mar. 1892, p. 29.

[47] MONCADA, Hugo Cabral de. **O asilo interno em direito internacional público.** Coimbra: Edição do autor, 1946.

[48] MOORE, John Bassett. Asylum in Legations and Consulates and in Vessels. I. *In:* **Political Science Quarterly**, Vol. 7, N. 1, mar. 1892, p. 31.

reconheceria asilos concedidos no país, tampouco concederia asilo em outros países que porventura reconhecessem o instituto.[49]

A respeito de eventual existência de direito costumeiro sobre asilo, o representante norte-americano em Lima, ministro Hovey, afirmou que, caso esse costume especial existisse, ele deveria ser objeto de discussão entre os governos, por meio dos ministérios de relações exteriores. O corpo diplomático acreditado não teria a incumbência de criar novas regras de direito internacional.[50]

Naquele mesmo período ocorria a Guerra do Paraguai. Em 1868, no contexto de aproximação das tropas brasileiras da capital paraguaia, o ministro estadunidense em Assunção, Washburn, concede asilo a trinta pessoas na legação dos Estados Unidos.[51]

John Bassett Moore apresenta ainda diversos casos de concessão de asilo nas décadas de 1870 e 1880 em diversos países da região, como na Guatemala, El Salvador, Bolívia, México, Colômbia, Chile e Haiti.[52] Neste último, por sinal, o ministro norte-americano em Porto Príncipe na década de 1870 afirmou que, no Haiti, constatava-se a existência de costume sobre asilo havia mais de setenta anos.[53]

No Chile, durante a instabilidade política dos anos 1890 e 1891, as embaixadas dos Estados Unidos e da Alemanha receberam asilados políticos.[54] Da mesma forma, o chefe da legação argentina em Santiago, ministro José Evaristo

---

[49] MOORE, John Bassett. Asylum in Legations and Consulates and in Vessels. I. *In:* **Political Science Quarterly**, Vol. 7, N. 1, mar. 1892, p. 36.
[50] MOORE, John Bassett. Asylum in Legations and Consulates and in Vessels. I. *In:* **Political Science Quarterly**, Vol. 7, N. 1, mar. 1892, p.34.
[51] MOORE, John Bassett. Asylum in Legations and Consulates and in Vessels. II. *In:* **Political Science Quarterly**, Vol. 7, N. 2, jun. 1892, p. 198.
[52] MOORE, John Bassett. Asylum in Legations and Consulates and in Vessels. II. *In*: **Political Science Quarterly**, Vol. 7, N. 2, jun. 1892, p. 197-231.
[53] GILBERT, Barry. The Right of Asylum in the Legations of the United States in Central and South America. *In:* **Harvard Law Review**, Vol. 15, No. 2, Jun., 1901, p. 130.
[54] MOORE, John Bassett. Asylum in Legations and Consulates and in Vessels. II. *In:* **Political Science Quarterly**, Vol. 7, N. 2, jun. 1892, p. 227.

Uriburu, asilou o então presidente Balmaceda,[55] derrotado na Guerra Civil.[56]

O contexto continental no final do século XIX era de aplicação do instituto não apenas por países latino-americanos, mas também por países europeus e pelos Estados Unidos. Havia muitos questionamentos a respeito do caráter jurídico do instituto, o que demandava concertação internacional para regulamentar e buscar estabilizar o exercício do asilo diplomático no continente. É justamente nesse contexto que a diplomacia de conferências cumprirá papel relevante na afirmação do instituto.

1.1.2 Fundamentos e natureza da concessão do asilo

Antes, porém, é necessário discorrer sobre os fundamentos de concessão do asilo diplomático. Por que os Estados, em geral, aceitavam não perseguir um indivíduo que se asilava dentro de uma legação diplomática, navio ou aeronave militar, por exemplo?

Nesse aspecto, parto da argumento de Carlos Fernandes,[57] que dividiu a natureza do asilo diplomático em três principais correntes:

A primeira é a que considera o asilo uma prática ilegal, o que, por sua vez, poderia levar a duas consequências: i) por ser ilegal, poder-se-ia entrar na legação para capturar o indivíduo (posição minoritária);[58] ii) apesar de ilegal, a missão diplomática é

---

[55] "Pelas duas horas da noite, acompanhado de alguns amigos fiéis, Balmaceda sai do palácio do Governo em busca do asilo prometido na Legação argentina. O grupo bate ansiosamente à porta da Legação; passados minutos, o sr. Uriburu vem abrir em pessoa. Tudo se passa com as maiores precauções. Alguém que encontrasse a essa hora o Presidente fugitivo diria que era um algum revolucionário perseguido pela Ditadura, que mudava de abrigo. Houve nesse fato uma coincidência singular. Dias antes, pelo que refere o barão de Gutschmild, Balmaceda estranhara ao mesmo sr. Uriburu, decano do Corpo Diplomático, o asilo que concediam aos revolucionários certas legações, ameaçando tomar providências para impedi-lo. O Ministro americano, informado dessa conversa, pelo sr. Uriburu, procurara o ministro do Exterior para dizer-lhe que sua casa não se entraria senão usando de violência e que ele resistiria à força com a força. Balmaceda pensando em cercar as legações, em interceptá-las, para obstar ao agasalho que elas davam e horas depois valendo-se da proteção de uma delas, por último matando-se por não julgar bem garantido o seu refúgio, é a mais perfeita demonstração da necessidade e da conveniência de se manter na América Latina, com a maior largueza possível e de modo inviolável, o asilo das embaixadas. Em nossos países, é esse com efeito, um benefício feito aos chefes de todos os partidos, a única e estreita tábua de salvação a que eles se possam entregar, e, seria aumentar a barbaria e a crueldade das nossas lutas políticas, se o Direito Internacional, como parece ser a nova tendência das grandes potências, viesse a considerar aquele refúgio como uma exceção obsoleta e caduca, por oposta à soberania das nações. Muito pelo contrário, em todos os países onde de repente se pode levantar, sem que nenhum sinal o anuncie, uma dessas 'proscrições' sul-americanas, o direito de asilo, que é um privilégio histórico da humanidade, deverá ser cada vez mais um ponto de honra da civilização", *cf.* NABUCO, Joaquim. **Balmaceda**. Rio de Janeiro: Leuzinger, 1895, p. 155-156.

[56] RAYNELI, Ernesto T. **Derecho Diplomático Moderno**. Buenos Aires: Librería Nacional, 1914, p. 191.

[57] FERNANDES, Carlos A. **Do Asilo Diplomático**. Coimbra: Coimbra Editora, 1961, p. 134.

[58] Fernades cita nesse grupo Martens, Klüber, Hefter, Heyking, Oppenheim, Verdross.

inviolável.[59] Tendo maior força na Europa no século XIX, na América essa corrente não contava com maiores apoios na virada do século.

A segunda corrente considera o asilo um instituto meramente humanitário – e aqui não no sentido que posteriormente foi desenvolvido como o direito de guerra –, e sim no sentido de ato estatal por compaixão ou critérios de humanidade.[60] Essa segunda corrente, como será visto ao longo da tese, dominará o debate acadêmico até a década de 1930 na América Latina e servirá de base para a prática de Estados de fora do continente ao longo de todo o século XX.

A terceira corrente é a que reconhece o asilo diplomático enquanto instituto jurídico. Nesse ponto, Fernandes aponta três possíveis motivações para esse reconhecimento jurídico: i) asilo como corolário ou reflexo dos privilégios e imunidades dos agentes diplomáticos; ii) asilo como fundamento na propriedade pública do Estado asilante ou na extraterritorialidade, decorrente também das imunidades da missão diplomática; iii) fundamento jurídico independente das imunidades, seja como um direito de controle dos Estados, seja como direito fundamental dos indivíduos.

Ainda nessa terceira corrente, acrescento duas motivações adicionais, que serão paulatinamente constatadas ao longo do século XX: i) o asilo diplomático reconhecido como instituto jurídico em razão do próprio processo codificador, caracterizado pelas convenções concluídas e ratificadas pelos Estados; ii) asilo diplomático reconhecido juridicamente em razão da afirmação de um costume regional latino-americano.

Ao longo da tese, tanto nos debates durante o pan-americanismo codificador quanto nos julgamentos da Corte Internacional de Justiça dos anos 1950, essas correntes serão evidenciadas por meio dos argumentos apresentados pelos Estados e pelos juristas. A partir da segunda metade do século XX, o caráter jurídico do asilo diplomático não mais será contestado pela maioria dos Estados e da doutrina.

1.1.3 Extraterritorialidade e inviolabilidades: um esclarecimento necessário

A possibilidade de recorrer às legações diplomáticas ou embaixadas para escapar da persecução penal do Estado acreditado deriva da garantia de

[59] A maioria dos jus-internacionalistas europeus do início do século XX, como Satow.
[60] Fernandes cita G. D. Davis, Carlos Clavo, Edwin Brochard, Machado Vilela, Podestá Costa, Raestad, Asúa, Ellery Stowell, Planas Suárez, o próprio Satow (posteriormente).

inviolabilidade que as missões diplomáticas historicamente apresentam.[61] É certo que os fundamentos que justificam a manutenção da inviolabilidade diplomática mudaram com tempo: antigamente, teorizava-se sobre eventual direito de extraterritorialidade[62] do local da missão diplomática e, portanto, por ausência de jurisdição estatal do Estado acreditado no que seria "território" do Estado acreditante. Posteriormente, a concepção a respeito de direitos de extraterritorialidade perdeu força, e os fundamentos de reciprocidade e de cortesia internacional (*comitas gentium)* ganharam proeminência como fundamentação da inviolabilidade dos locais da missão.[63] De todo modo, apesar da mudança da natureza jurídica da inviolabilidade, é certo que as garantias de não violação dos locais da missão persistiram.

É a partir dessa garantia de inviolabilidade que o asilo diplomático desenvolveu- se.

Como será verificado ao longo da tese, a teoria da extraterritorialidade, que já estava em progressivo desuso no fim do século XIX, ainda marcou debates importantes até a década de 1930. O próprio processo codificador, levando o primado do direito internacional sobre essa ficção jurídica, cumprirá importante papel para a sua não aplicação, embora tenha seguido no imaginário popular por muitas décadas.

1.2 O Pan-americanismo codificador (1888-1933)

Se, por um lado, o asilo diplomático foi perdendo espaço no contexto europeu, por outro, começou a ter amplo desenvolvimento na América Latina. A hipótese comumente aceita pela doutrina é a de que o asilo diplomático desenvolveu-se no continente latino-americano em função da instabilidade política interna dos países da região,[64] apesar de haver argumentos defendendo a existência do asilo diplomático pela tradição liberal dos juristas americanos, com fundamento em "razões superiores de humanidade e cultura" e pelo respeito ao "inimigo vencido".[65]

---

[61] Sobre o processo de afirmação das inviolabilidade da missão diplomática, bem como de sua relação com o direito de asilo: GALINDO, George. R. B. **The inviolabilites of the diplomatic mission**. Leiden: Brill/Nijhoff, 2024.
[62] FRANCHINI NETTO, Miguel. **Imunidades Diplomáticas (Do Direito de Asilo)**: tradição – conceito – prática. São Paulo, 1942, p. 21.
[63] VILARIÑO PINTOS, Eduardo. **Curso de Derecho Diplomático y Consular**. 3ª Ed. Madrid: Tecnos, 2007, p. 250.
[64] ÁLVAREZ, Alejando. **Le Droit International Americain**. Paris: Pédone, 1910, p. 75.
[65] FRANCHINI NETTO, Miguel. **Imunidades Diplomáticas (Do Direito de Asilo)**: tradição – conceito – prática. São Paulo, 1942, p. 45.

Nesse sentido, para além de uma prática existente e aplicada pelos Estados, o asilo diplomático passou a ser efetivamente institucionalizado, por meio de codificações[66] e do desenvolvimento doutrinário, o que levou à sua limitação a crimes de caráter político.

A codificação do asilo diplomático se insere num contexto maior de codificação do direito internacional na América Latina, entre o fim do século XIX até a metade do século XX. A diplomacia de conferências buscava conferir um caráter de progresso civilizatório no continente por meio do desenvolvimento do direito internacional.[67] Para isso, a institucionalização das Conferências Pan-americanas, com a posterior criação da União Pan-americana e da Comissão de Jurisconsultos Americanos, bem como a atividade de instituições privadas – a exemplo do *American Institute of International Law* (AIIL) e da *American Society of International Law* (ASIL) – cumpriram importante papel nesse processo.[68]

Busca-se identificar, na história do direito internacional latino-americano, processos-chave que contribuíram para a modificação ou para o aprimoramento do desenvolvimento do instituto do asilo diplomático. As conferências regionais ocorridas no continente entre 1889 e 1933, nesse sentido, contribuíram para o primeiro impulso no desenvolvimento do instituto.

Deve-se ter em mente que o movimento de codificação do direito internacional nas Américas pode ser lido como parte de um projeto "civilizatório"[69] imaginado e proposto por juristas, políticos e membros das elites dos países do continente, expresso na ideia de progresso e na "crença de que o Direito e as instituições seriam capazes de moldar a personalidade humana".[70]

Esse projeto, apesar do caráter autônomo e pretensamente inovador, tinha por base a emulação de preceitos, valores e a própria ideia de civilização desenvolvida na

---

[66] Tratado sobre Direito Penal Internacional, de 1889; Convenção sobre Asilo de Havana, de 1928; Convenção sobre Asilo Político de Montevidéu, de 1933; Tratado sobre Asilo e Refúgio Político de Montevidéu, de 1939.

[67]OBREGÓN, Liana. Creole consciousness and international law in nineteenth-century Latin America, *In:* ORFORD, Anne (org.). **International Law and its Others**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

[68] SCARFI, Juan Pablo. **The Hidden History of International Law in the Americas**: empire and legal networks. New York: Oxford University Press, 2017.

[69] KOSKENNIEMI, Martti. International Legislation Today: Limits and Possibilities, *In:* **Wisconsin International Law Journal**, v. 23, n. 01, pp. 61-92, 2005.

[70] OBREGÓN, Liana. Creole consciousness and international law in nineteenth-century Latin America, *In:* ORFORD, Anne (org.). **International Law and its Others**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 249 (tradução livre).

Europa. Como apontou Liliana Obregón, "um discurso latino-americano fora do (mas relacionado ao) paradigma europeu permitiu necessariamente novas construções de civilização".[71] As disputas que ocorriam em torno desse processo – a respeito do grau de autonomia americanista em relação ao Velho Mundo – não invalidavam, de modo geral, a visão de que a ideia inicial de civilização estava na Europa. Isso se mostra muito claro ao longo dos discursos, dos debates e das proposições apresentadas durante as conferências pan-americanas.

Dois exemplos práticos, em dois momentos distintos, podem ser apontados para referenciar esse fenômeno. O primeiro é o discurso inaugural do Barão do Rio Branco, reconhecido americanista pragmático,[72] na III Conferência Internacional Americana,[73] ocorrida no Rio de Janeiro, em 1906, em que aponta para a Europa com o oferecimento de estreitamento de amizade para o desenvolvimento de atividades econômicas no continente. Na sequência, diz o chanceler: "[e]la nos criou, ela nos ensinou, dela recebemos incessantemente o apoio e o exemplo, a claridade da ciência e da arte, as comodidades da sua indústria e a lição mais proveitosa do progresso".[74]

O segundo exemplo é o debate durante as sessões da Sétima Comissão da II Conferência Internacional Americana, ocorrida no México em 1902, encarregada de discutir o tema da codificação no continente americano. Chegou-se à conclusão de que seria importante criar uma comissão de juristas para a elaboração de códigos de direito internacional público e direito internacional privado. A controvérsia estava na composição dessa comissão: inicialmente a ser composta por cinco juristas provenientes dos países do continente americano,[75] a proposta levou a um grande debate que culminou na extensão, na composição dessa comissão, de dois juristas europeus.[76]

---

[71] OBREGÓN, Liana. *Ibid,* p. 248 (tradução livre)

[72] CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil** (3ª ed). Brasília. Editora UnB, 2008, p. 184.

[73] Apenas a título de esclarecimento, embora o nome mais recorrente na literatura seja Conferência Pan-americana, o nome oficial presente nas atas das oito conferências é "Conferência Internacional Americana".

[74] OBRAS do Barão do Rio Branco IX: discursos. Brasília: FUNAG, 2012, p. 139. Curiosamente, esse mesmo trecho do discurso é citado por Sá Vianna na construção da argumentação sobre a não existência de um direito internacional americano, *cf* VIANNA, Sá. **De la non existence d'um droit international américain**. Rio de Janeiro: L. Figueiredo Éditeur, 1912, p. 277.

[75] SEGUNDA Conferencia Internacional Americana. Organizción de la Conferencia, Proyectos, Informes, Dictámenes, Debates y Resoluciones. México: Tipografia de la Oficina Impresora de Estapillas, 1901, p. 148.

[76] SEGUNDA Conferencia Internacional Americana. Organizción de la Conferencia, Proyectos, Informes, Dictámenes, Debates y Resoluciones. México: Tipografia de la Oficina Impresora de Estapillas, 1901, p. 159.

O aspecto diferenciador na autoimagem que o projeto pan-americanista apresentava em relação à Europa era a ideia de solidariedade,[77] que implicava a necessidade de buscar certa coesão social entre as nações do continente por meio do direito internacional. Nesse sentido, a ideia de codificação estava no centro do debate. Como será visto ao longo deste capítulo, sobretudo a partir da segunda conferência pan-americana, a questão da codificação do direito internacional no continente estará presente recorrentemente nos debates internacionais e nas publicações dos juristas da região.

Como se poderá perceber, a disputa pelo projeto codificador envolverá os Estados, por meio de seus atores; instituições internacionais recém-criadas, como a Comissão Internacional de Jurisconsultos Americanos e a União Pan-americana; e instituições privadas, sobretudo o *American Institute of International Law* (AIIL), que trabalhou ativamente na proposição de projetos de tratados.

O objetivo do presente capítulo é analisar o desenvolvimento do instituto do asilo diplomático durante esse momento pan-americanista codificador. Para tanto, faz-se necessário percorrer, cronologicamente, os debates ocorridos durante as conferências. A primeira conferência a ser analisada é, ao mesmo tempo, um marco no projeto codificador continental e revelador das disputas interestatais por protagonismo nesse processo.

1.2.1 O Congresso Sul-americano de Direito Internacional Privado

Em 1888, a convite dos governos do Uruguai e da Argentina, representantes da Bolívia, da Colômbia, do Chile, do Equador, do Paraguai, do Peru, da Venezuela e do Brasil foram convidados para participar do Congresso Sul-americano de Direito

[77] SCARFI, Juan Pablo. **The Hidden History of International Law in the Americas:** empire and legal networks**.** New York: Oxford University Press, 2017, p. 3.

Internacional Privado.[78] Com as recusas justificadas de Colômbia[79] e Venezuela,[80] foi instalado o Congresso em 25 de agosto de 1888.

Num período em que a ideia de solidariedade continental englobava as Américas ou o recorte da América Latina, é interessante notar a realização de um congresso sul-americano. Segundo Scarfi, tratou-se de reação argentina às movimentações estadunidenses para a convocação da primeira conferência pan-americana.[81] Nesse processo, duas figuras se destacam: os juristas argentinos Roque Sáenz Peña e Manuel Quintana, que buscaram, juntamente com o Uruguai, a realização desse congresso.[82]

O Estado brasileiro se fez presente na conferência de abertura por meio dos representantes Barão de Alencar, então ministro plenipotenciário na República Argentina, e Conselheiro Juan Duarte da Ponte Ribeiro, então ministro plenipotenciário na República do Uruguai.[83]

Contudo, os poderes de representação desses enviados brasileiros eram apenas provisórios, o que inviabilizou a participação deles nos primeiros debates, tendo em vista que o governo brasileiro não havia renovado os poderes. O delegado oficial do Estado brasileiro, o deputado e ex-presidente da Câmara Domingos de Andrade Figueira, só chegou a Montevidéu em dezembro de 1888, sob argumento de que o parlamento – ainda não instalado – não poderia regularizar os poderes de representação.

Apesar dos meses de atraso, Domingos de Andrade Figueira chegou no exato momento da discussão do anteprojeto de tratado de direito penal internacional, cuja

---

[78] ACTAS de las Sessiones del Congreso Sud-Americano de Derecho Internacional Privado, instalado en Montevideo el 25 de agosto de 1888 y clausurado el 18 de febrero de 1889. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/848. Acesso em: 19 maio 2021.
[79] ACTAS de las Sessiones del Congreso Sud-Americano de Derecho Internacional Privado, instalado en Montevideo el 25 de agosto de 1888 y clausurado el 18 de febrero de 1889, p. 13. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/848. Acesso em: 19 maio 2021.
[80] ACTAS de las Sessiones del Congreso Sud-Americano de Derecho Internacional Privado, instalado en Montevideo el 25 de agosto de 1888 y clausurado el 18 de febrero de 1889, p. 18. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/848. Acesso em: 19 maio 2021.
[81] SCARFI, Juan Pablo. **The Hidden History of International Law in the Americas:** empire and legal networks**.** New York: Oxford University Press, 2017, p. 8. Tem-se em conta que, apesar de a primeira conferência pan-americana só ter ocorrido no fim de 1889, sua convocação e aprovação no Senado americano se deu em maio de 1888, *cf.* MINUTES of the International American Conference. Washington, 1890, p. 1.
[82] SCARFI, Juan Pablo **The Hidden History of International Law in the Americas:** empire and legal networks**.** New York: Oxford University Press, 2017, p. 8.
[83] ACTAS de las Sessiones del Congreso Sud-Americano de Derecho Internacional Privado, instalado en Montevideo el 25 de agosto de 1888 y clausurado el 18 de febrero de 1889, p. 21. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/848. Acesso em: 19 maio 2021.

redação ficou a cargo do grupo de trabalho presidido pelo delegado argentino, Roque Saenz Peña.

A discussão do projeto estava na fase de debates e de votação da redação artigo por artigo. A chegada de Figueira coincidiu com a análise e votação do art. 9º do anteprojeto de tratado.

Em vez de simplesmente escusar-se de participar de um projeto já em fase avançada de discussão ou abster-se de firmar o tratado final sob esse argumento, Domingos de Andrade Figueira pediu a palavra e fez longa impugnação da discussão daquela matéria no Congresso. Além de fazer um longo apanhado da eventual incompatibilidade da doutrina penal brasileira com os artigos antecedentes do anteprojeto, que tratavam de extradição, Figueira afirmou que ultrapassaria os limites do Direito Internacional Privado – matéria sobre a qual aquele Congresso havia sido convocado – o debate acerca de matérias penais e ao exercício do juízo e da jurisdição.[84] Em outras palavras, Figueira apontava que aquele projeto de tratado nem sequer deveria ser discutido naquela conferência, já que a convocatória era de um Congresso de Direito Internacional Privado, e as matérias de Direito Penal Internacional seriam a cargo do Direito Público.

A consequência dessa manifestação inicial do delegado brasileiro foi uma longa e incisiva resposta de Manuel Quintana, o outro delegado argentino presente à conferência, que retrucou todos os argumentos de Figueira,[85] afirmando que as matérias tratadas naquele grupo de trabalho eram, sim, objetos do Direito Internacional Privado, o que foi seguido pelas demais delegações ali presentes.

Neste ponto, é necessário fazer uma pequena digressão a respeito do enquadramento do instituto do asilo nas matérias de Direito Penal Internacional, sobretudo em composição com as discussões relacionadas à extradição.

Em sua exposição de motivos quando da apresentação do anteprojeto de tratado, Roque Saenz Peña explicou a razão da associação entre os dois institutos:

---

[84] ACTAS de las Sessiones del Congreso Sud-Americano de Derecho Internacional Privado, instalado en Montevideo el 25 de agosto de 1888 y clausurado el 18 de febrero de 1889, p. 209. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/848. Acesso em: 19 maio 2021.

[85] ACTAS de las Sessiones del Congreso Sud-Americano de Derecho Internacional Privado, instalado en Montevideo el 25 de agosto de 1888 y clausurado el 18 de febrero de 1889, p. 210-214. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/848. Acesso em: 19 maio 2021.

> La extradición y el asilo se nos presentan como dos teorías o como dos escuelas en oposición; la limitación de la una importa consagrar las amplitudes de la otra; lo que vale decir, que el asilo ha gozado de todos los prestigios que le acordaron los usos internacionales, hasta fines del siglo XVIII, en que fueron celebrados los primeros tratados de extradición[86].

O desenvolvimento do instituto do asilo diplomático, nesse ponto, se dá em concomitância com o debate a respeito da possibilidade ou não de extradição de nacionais, um dos assuntos que igualmente caracterizam a contribuição do continente americano para o desenvolvimento do Direito Internacional,[87] ou até mesmo pela alegação de que tais temas seriam evidências de um Direito Internacional Americano.

A configuração do asilo diplomático seria, então, uma exceção à regra de extradição, que estava se consolidando paulatinamente no continente americano e que era o cerne do debate naquele projeto de tratado de direito penal internacional. Os artigos referentes ao asilo seriam o destaque em que o exercício da jurisdição penal não seria alcançado, em razão da concessão do asilo.

Para isso, era necessário delimitar as hipóteses de concessão de asilo apenas para os crimes políticos. Para os crimes comuns, o exercício da jurisdição penal – e consequentemente do pedido extradicional – não seria obstado.

Eis a razão de que, tanto nos debates deste tratado quanto nas obras doutrinárias de Direito Internacional publicadas à época, como os compêndios de Clovis Beviláqua[88] e Lafayette Rodrigues Pereira,[89] os assuntos são tratados em associação ou em sequência.

Retornando à discussão do anteprojeto de direito penal internacional, vale ressaltar que o delegado brasileiro votou nominalmente contra todos os artigos

---

[86] ACTAS de las Sessiones del Congreso Sud-Americano de Derecho Internacional Privado, instalado en Montevideo el 25 de agosto de 1888 y clausurado el 18 de febrero de 1889, p. 168. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/848. Acesso em: 19 maio 2021.
[87] VIANNA, Sá. **De la non existence d'um droit international américain**. Rio de Janeiro: L. Figueiredo Éditeur, 1912, p. 157-173.
[88] BEVILÁQUA, Clóvis. **Direito Público Internacional** (vol. 2). Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1911.
[89] PEREIRA, Lafayette Rodrigues. **Princípios de Direito Internacional**. Rio de Janeiro: Jacinto Ribeiro dos Santos Editor, 1902

discutidos naquele grupo de trabalho e, ao final, não assinou o Tratado de Direito Penal Internacional, de 1889.

Poder-se-ia, então, imaginar que o Brasil simplesmente se absteve das discussões dos demais artigos, apenas impugnando o texto do tratado em seu conjunto. Isso, inclusive, foi a percepção de publicações posteriores e influentes sobre o tema, como o artigo de Heitor Lyra,[90] de 1930, e o livro de Miguel Franchini Neto,[91] de 1942. Contudo, verificando as discussões e as atas daquela conferência, pode-se identificar que o delegado brasileiro participou ativamente das discussões sobre os artigos referentes ao asilo (artigos 15 a 18).[92]

Nos artigos 16 e 17 do tratado, são delineadas, respectivamente, as hipóteses de cabimento de asilo territorial e diplomático. Domingos de Andrade Figueira, primeiramente, salienta que as disposições de tais artigos seriam objeto de regulação

---

[90] "o delegado brasileiro ao referido Congresso não assignou esse tratado, impugnando-o no seu conjunto, pelas considerações que então expôs, apesar de reconhecer que nele avultavam 'provisões de manifesta utilidade(?), muitas das quaes geralmente adoptadas nos tratados internacionais e praticadas pelas nações cultas'. Não tendo se referido, nas suas considerações, à parte sobre o asylo, conclue-se que a impugnação do delegado brasileiro não atingiu esse título do tratado, que só não recebeu a sua aprovação por fazer parte de um todo que fora rejeitado", *Cf.* LYRA, Heitor. **O Asylo Diplomático**. Jornal do Commercio, 30 de março de 1930, p. 3-4. Disponível em http://memoria.bn.br/docreader/DocReader.aspx?bib=364568_12&pagfis=1601. Acesso em: 17 maio 2022.

[91] FRANCHINI NETTO, Miguel. **Imunidades Diplomáticas (Do Direito de Asilo)**: Tradição – Conceito – Prática. São Paulo, 1942.

[92] Artículo 15: 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.

Artículo 16: 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.

Artículo 17: 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.

Artículo 18 Exceptnase de la regla establecida en el Articulo 15, a los desertores de la marina de guerra en aguas territoriales de un Estado. Esos desertores, cualquiera que sea su nacionalidad, deberán ser entregados por la autoridad local a pedido de la Legación, o en defecto de ésta, del agente consular respectivo, previa la prueba de identidad de la persona.

interestatal, no domínio do "Direito Público Internacional", o que escaparia ao objeto daquela conferência.[93]

Em relação ao artigo 16, Figueira entende que a primeira parte é supérflua no texto daquele tratado, já que o artigo 23 menciona a proibição de extradição por crimes políticos. Já a segunda parte, que impõe o dever da nação asilante de impedir o asilado do exercício de atividades que possam pôr em risco a paz pública do Estado de origem, entende o delegado brasileiro que é um dever "cuja execução depende de meios diplomáticos, e ainda da apreciação das circunstâncias em que se possam encontrar ambos os Estados, ou cada um deles: o reclamante e o refúgio".[94]

Já em relação ao artigo 17, além de o delegado brasileiro expor as mesmas premissas de inadmissibilidade de discussão daquele tema naquela ocasião, ele conclui com apontamentos singelos, mas importantes, a respeito da prática brasileira sobre o direito de asilo. Na parte final de seu comentário, consta o seguinte: "*Por lo demás, no impugna, en general, las doctrinas consignadas en este como en otros artículos que se han considerado, pues antes bien reconoce que son correctos*".[95]

Dessa forma, apesar da contrariedade completa e dos votos contrários sistematicamente a todos os artigos discutidos naquele anteprojeto de tratado, o delegado brasileiro reconhece que o conteúdo daquelas disposições está correto.

Percebe-se, assim, que a contrariedade da posição brasileira, pelo menos em relação aos artigos sobre o direito de asilo, refere-se mais a uma questão de forma e do mandato da conferência – que o delegado entende não ser objeto do mandato e da matéria de Direito Internacional Privado – do que de conteúdo. Prova disso é a discussão e a aprovação, com votos afirmativos do delegado brasileiro, de outros tratados referentes a questões comerciais e de direito privado que foram concluídos naquele Congresso.

---

[93] ACTAS de las Sessiones del Congreso Sud-Americano de Derecho Internacional Privado, instalado en Montevideo el 25 de agosto de 1888 y clausurado el 18 de febrero de 1889, p. 227. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/848. Acesso em: 19 maio 2021.

[94] ACTAS de las Sessiones del Congreso Sud-Americano de Derecho Internacional Privado, instalado en Montevideo el 25 de agosto de 1888 y clausurado el 18 de febrero de 1889, p. 227. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/848. Acesso em: 19 maio 2021.

[95] ACTAS de las Sessiones del Congreso Sud-Americano de Derecho Internacional Privado, instalado en Montevideo el 25 de agosto de 1888 y clausurado el 18 de febrero de 1889, p. 230. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/848. Acesso em: 19 maio 2021.

Apesar de o Brasil não ter firmado, e por consequência internalizado, o Tratado de Direito Penal Internacional de Montevidéu, de 1889, não implica dizer que o Estado brasileiro não se manifestou ativamente, tampouco discordava com os termos daquilo tratado especificamente em relação ao direito de asilo. Isso é importante ser salientado porque as disposições inauguradas por esse Tratado serão a base posterior de discussão de outras disposições normativas internacionais sobre o tema, seja para aprimorá-las, seja para modificá-las. Eis a razão de qualificar a conclusão desse Tratado como um momento-chave na história do direito de asilo no continente americano.

A propósito, em parecer assinado em 1925, a respeito da concessão de asilo a "indivíduos que se acham sob a ação da justiça", Clóvis Beviláqua afirma que "ainda que o art. 17, segunda parte, do tratado de direito penal internacional de Montevidéu não veja relações entre o Brasil, estranho a esse ato, e as nações sul-americanas que o assinaram, compreende-se a necessidade moral, em que esses representantes diplomáticos se acham, de pautar o seu procedimento por aquele preceito, que os seus governos aceitaram".[96] E completa afirmando que "diante disso, somente nos cumpre, reafirmando os nossos princípios, que são os do direito internacional (...) respeitar a proteção concedida".[97]

Cumpre ainda destacar que toda a fase de discussão e aprovação do referido tratado se deu ainda no período imperial brasileiro. Poder-se-ia estabelecer uma hipótese inicial de que a posição refratária do Brasil nesse grupo de trabalho fosse evidência de uma conduta de política externa mais comedida em relação à vinculação multilateral a acordos internacionais, o que a historiografia evidencia com maior propriedade no caso da postura das delegações brasileiras durante a Primeira Conferência Pan-americana de Washington.[98] Entretanto, conforme se verificou do posicionamento do delegado brasileiro ao longo de todo o Congresso Sul-americano de Direito Internacional Privado, não é possível identificar o mesmo paralelo na ação externa do Brasil nessas duas conferências internacionais.

---

[96] BEVILÁQUA, Clóvis. Asilo concedido pelas Embaixadas e Legações a indivíduos que se acham sob a ação da justiça. Parecer de 17 de abril de 1925. *In:* **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itaramaty**, volume 02, p. 306.

[97] BEVILÁQUA, Clóvis. Asilo concedido pelas Embaixadas e Legações a indivíduos que se acham sob a ação da justiça. Parecer de 17 de abril de 1925. *In:* **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itaramaty**, volume 02, p. 306.

[98] DORATIORO, Francisco. O Brasil no mundo: idealismos, novos paradigmas e voluntalismo. *In:* SCHWARCZ, Lilia Moritz (coord.). **Coleção História do Brasil Nação**: A abertura para o mundo (1889-1930), Vol. 03, 2012, p. 138.

Para além do legado deste Tratado no entendimento do asilo diplomático no direito internacional brasileiro, o Tratado de Montevidéu de 1889 será recorrentemente relembrado nos estudos e nos debates posteriores a respeito tanto do tema da extradição, em geral, como do direito de asilo diplomático, em particular. Por oportuno, as disposições referentes à extradição concluídas no Congresso Sul-americano de Direito Internacional Privado seriam inteiramente retomadas no grande evento multilateral do continente no final do século XIX.

1.2.2 A I Conferência Internacional Americana

Símbolo do início da construção da hegemonia estadunidense no continente, bem como o começo de sua projeção de influência e poder para o mundo, a I Conferência Internacional Americana foi realizada em Washington entre outubro de 1889 e abril de 1890. O projeto norte-americano de pan-americanismo teve em James Blaine o grande entusiasta e impulsionador de um projeto político que envolvia maior integração econômica e maior estabilidade continental, obviamente sob a condução e liderança dos Estados Unidos.[99]

Competidor direto na disputa por essa influência, a Argentina se contrapunha ao projeto pan-americanista dos EUA. Durante a Conferência, seus delegados, Roque Sáenz Peña e Manual Quintana – os mesmos que participaram do Congresso Sul-Americano de Montevidéu no ano anterior – adotaram postura defensiva a importantes pontos da agenda estadunidense na Conferência, como a proposta de uma união aduaneira.[100] Marco dessa disputa é a frase de Sáenz Peña, que, ao atualizar a histórica frase-paradigma da Doutrina Monroe (América para os americanos), disse: "Seja a América para a humanidade!".[101]

Há um fato interessante a respeito da participação brasileira na Conferência de Washington. Quando a Conferência se iniciou, o Brasil ainda era monarquia, e a delegação era chefiada pelo Conselheiro Lafayette Rodrigues Pereira – eleito, inclusive,

---

[99] DONGHI, Tulio Halperin. **Historia contemporánea de América latina**. 13ª Ed. 7ª Reimp. Madrid: Alianza Editorial, 2008, p 287.
[100] DONGHI, Tulio Halperin. **Historia contemporánea de América latina**. 13ª Ed. 7ª Reimp. Madrid: Alianza Editorial, 2008, p 287
[101] MINUTES of the International American Conference. Washington, 1890, p. 324.

um dos vice-presidentes da Conferência[102] –, tendo ainda como membros J. G. Do Amaral Valente e Salvador de Mendonça. Após a proclamação da República, o Conselheiro Lafayette, "em consequência das mudanças políticas recentemente ocorridas em seu país",[103] resolve se retirar da Conferência. Salvador de Mendonça, republicano histórico, assume a chefia da delegação brasileira.[104]

A I Conferência Internacional Americana não tratou diretamente sobre asilo diplomático. Contudo, um dos pontos de seu programa era a discussão sobre a adoção de um tratado de extradição. A Comissão de Extradição era composta por Jerónimo Zelaya, William Henry Trescot, Manuel Quintana e Roque Sáenz Peña, estes últimos idealizadores do Tratado de Montevidéu de 1889.

O delegado Jerónimo Zelaya apresenta um longo informe, a fim de justificar a recomendação daquela Comissão para que os Estados americanos adotassem o Tratado de Montevidéu de 1889.[105] Em relação ao direito de asilo em geral, Zelaya discorre sobre a mudança ocorrida na qualificação do asilo apenas para os crimes políticos, como expressão de "tempos de avançada civilização",[106] em que se protege o "perseguido político, que em luta tenaz pelo triunfo de suas ideias se vê obrigado a abandonar sua pátria".[107]

A respeito do asilo diplomático, em particular, Zelaya ainda defende a natureza da inviolabilidade das legações e do indivíduo asilado com base na ficção da extraterritorialidade,[108] embora não se tenha aprofundado na análise dos artigos referentes ao tema no Tratado de Montevidéu de 1889. Ao longo de todo o seu informe, o delegado faz um relato bastante descritivo, com remissões aos comentários do informe apresentado durante o Congresso Sul-americano de Direito Internacional Privado. Comenta artigo por artigo, mas sem maiores aprofundamentos.

Ao final de sua longa fala, após a discussão a respeito da recomendação de adoção do Tratado de Montevidéu, o informe de Zelaya é aprovado da seguinte forma:

---

[102] MINUTES of the International American Conference. Washington, 1890, p. 14.
[103] MINUTES of the International American Conference. Washington, 1890, p. 36.
[104] RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil**: 1750-2016. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017, p. 241.; CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil** (3ª ed). Brasília. Editora UnB, 2008, p. 171.
[105] MINUTES of the International American Conference. Washington, 1890, p. 719-755.
[106] MINUTES of the International American Conference. Washington, 1890, p. 729.
[107] MINUTES of the International American Conference. Washington, 1890, p. 729.
[108] MINUTES of the International American Conference. Washington, 1890, p. 731.

> A Conferência Internacional Americana resolve
>
> (1) recomendar aos Governos das Nações Latino-Americanas o estudo do Tratado de Direito Penal Internacional ajustado pelo Congresso Sul-Americano de 1888, para que dentro de um ano contado desde a data do encerramento desta Conferência expressem si aderem a ele, manifestando en caso de não ser absoluta sua adesão, as restrições ou modificações com que o aceitem.
> (2) Recomendar ao mesmo tempo aqueles Governos na América Latina que não tenham celebrado tratados especiais de extradição com o Governo dos Estados Unidos da América do Norte, que os celebrem.[109]

Alguns aspectos são importantes de serem constatados neste ponto. O primeiro é a recomendação, em si, de um tratado discutido e elaborado numa conferência sul-americana realizada em contraposição à influência estadunidense no continente. O segundo é a evidência daquilo que Ricupero considera vitória argentina pela "qualidade e beligerância anti-ianque de seus delegados",[110] que normalmente é exemplificada no arquivamento da proposta norte-americana de união aduaneira. Se, de um lado, não houve recomendação expressa pela adoção do tratado sul-americano, por outro, não houve espaço para que qualquer agenda estadunidense fosse desenvolvida. O terceiro aspecto é a recomendação, numa conferência em Washington, de um tratado cujos dispositivos entram em choque com o discurso de direito internacional estadunidense, sobretudo em relação ao reconhecimento do direito de asilo diplomático, que historicamente é negado pelos EUA.[111] Por fim, algo curioso, mas próprio da análise da estrutura da publicação das atas da I Conferência Internacional Americana: a edição das atas ocorreu tanto em inglês quanto em espanhol, com uma formatação em colunas paralelas, de modo que se poderia acompanhar cada parágrafo simultaneamente nas duas línguas. Após o informe de Zelaya, para além da descrição do nome do país como "Estados Unidos de Norte América" (com a correspondente tradução literal em inglês), houve a transcrição de todo o Tratado de Direito Penal Internacional de Montevidéu como apêndice. Contudo, na versão em inglês, o título correspondente a esse texto

---

[109] MINUTES of the International American Conference. Washington, 1890, p. 755 (tradução livre). No primeiro parágrafo, o único voto contrário foi da delegação do Chile, sob alegação de que já havia rechaçado o Tratado de Montevidéu anteriormente. O segundo parágrafo teve aprovação unânime.

[110] RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil**: 1750-2016. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017, p. 241

[111] MOORE, John Basset. Asylum in Legations and Consulates and in Vessels. I. *In:* **Political Science Quarterly**, v. 07, n. 01, p. 1-37, 1892, p. 22; MOORE, John Basset. Asylum in Legations and Consulates and in Vessels. II. *In:* **Political Science Quarterly**, v. 07, n. 02, p. 197-231, 1892; MOORE, John Basset. Asylum in Legations and Consulates and in Vessels III. *In:* **Political Science Quarterly**, v. 07, n. 03, p. 397-418, 1892; GILBERT, Barry. The Right of Asylum in the Legations of the United States in Central and South America. *In:* **Harvard Law Review**, v. 15, n. 02, p. 118-139, 1901, p. 131.

normativo é "*Draft of a Treaty on International Penal Law*", sendo que não se tratava de um projeto de tratado, e sim do Tratado já concluído e aberto a adesão.[112]

O tema da codificação do tema de extradição e de asilo não se esgotou na primeira conferência pan-americana e será enfrentado na conferência seguinte, realizada no México mais de uma década depois.

1.2.3 Tentativas de limitação ao direito de asilo no período: Regras de La Paz e Resolução do *Institut de Droit International*

Durante a década de 1890, casos frequentes de asilo diplomático seguiram ocorrendo. O exemplo da guerra civil chilena e do asilo ao presidente Balmaceda, descrito anteriormente, indicava a dificuldade recorrente que a concessão de asilo a opositores políticos ao governo de turno gerava. Até mesmo a postura de alguns Estados variava de acordo com o representante diplomático acreditado no país.

Nesse contexto, em 1898, representantes dos Estados Unidos (George H. Bridgmann), da França (C de Cotolony) e do Brasil (Eduardo Lisboa), acreditados na Bolívia,[113] reuniram-se com a ideia de regulamentar a prática que, segundo eles, vinha sofrendo abusos.

Denominadas Regras de La Paz, as recomendações continham seis pontos: "1) consentir na comunicação imediata da notícia às autoridades locais; 2) permanecer absolutamente incomunicável com o exterior; 3) não abandonar a legação sem a autorização do ministro; 4) considerar-se ligado, por dever de honra, em face do ministro que o asila; 5) consentir na sua entrega às autoridades, se estas exigirem e o ministro assim o entender; 6) afastar-se discretamente da legação no caso de as autoridades locais não terem exigido a sua entrega e o ministro assim o entender".[114]

A Regras de La Paz não tiveram impacto imediato, tampouco foram incorporadas em normas jurídicas propriamente ditas pelos Estados da região, nem pelos próprios países que a subscreveram. A relevância está no seu registro histórico

---

[112] MINUTES of the International American Conference. Washington, 1890, p. 739
[113] FERNANDES, Carlos A. **Do Asilo Diplomático**. Coimbra: Coimbra Editora, 1961, p. 52.
[114] MONCADA, Hugo Cabral de. **O asilo interno em direito internacional público.** Coimbra: Edição do autor, 1946, p. 35-36.

como tentativa de regulamentação e, ao mesmo tempo, de limitação do alcance do asilo diplomático na região.[115]

Ainda nesse período, o *Institut de Droit International*, na Sessão de Cambridge, em 1895, reuniu-se para tratar sobre imunidades diplomáticas. Embora não tenha sido objeto principal da discussão, o direito de asilo estava indiretamente relacionado no artigo 9º, parágrafo terceiro, do projeto de resolução.[116] O texto proposto previa que nenhuma autoridade pública poderia entrar nos locais da missão diplomática, ainda que fosse para capturar um indivíduo autor de crime comum que tenha entrado na embaixada. O Estado territorial teria o direito apenas de cercar a legação para impedir a fuga do criminoso.[117]

Após discussão a respeito do alcance desse dispositivo, a maioria dos membros da reunião votou por suprimir o parágrafo terceiro da resolução, tendo em vista que não se tratava de uma necessidade prática dos Estados europeus. Ao final, o *Institut* afirmou que não se pronunciaria sobre a questão do asilo político, porque sua missão era de estabelecer os princípios gerais aos países submetidos à completa aplicação do direito internacional positivo, e não para aqueles "de uma civilização menos avançada onde os distúrbios civis assumem uma característica particularmente grave e quase bárbara".[118]

Pelo exposto, verifica-se a diferença de abordagem entre os continentes no tratamento do tema, o que revelava também preconceitos e conceitos sobre uma ideia de "civilização".

1.2.4 A II Conferência Internacional Americana

---

[115] BOLESTA-KOZIEBRODZKI, Léopold. **Le droit d'asile**. Leyde: A. W. Sythoff, 1962, p. 235.
[116] ANTOKOLETZ, Daniel. **Tratado Teorico y Practico de Derecho Diplomático y Consular**. Tomo I. Buenos Aires: Editoral Ideas, 1948. p. 337.
[117] Article 9
1- "L'hôtel du ministre est exempt du logement militaire et des taxes qui le remplacent.
2- Nul agent de l'autorité publique, administrative ou judiciaire ne peut pénétrer pour un acte de ses fonctions que du consentement exprès du ministre.
3- Si, même en dehors des personnes en vertu de l'article 2, alinéa 2, ci-dessus, un individu qui se trouve sur le coup de poursuites pour un crime de droit commun est réfugié dans l'hôtel et que le ministre ne le livre pas bénévolement, le gouvernement territorial n'a pas le droit de l'y faire; il ne peut que faire cerner l'hôtel de façon a prévenir une evasion et demander au gouvernement du ministre de punir celui-ci pour cause d'abus du privilège", *cf.* MONCADA, Hugo Cabral de. **O asilo interno em direito internacional público.** Coimbra: Edição do autor, 1946, p. 136.
[118] MONCADA, Hugo Cabral de. **O asilo interno em direito internacional público.** Coimbra: Edição do autor, 1946, p. 138.

A II Conferência Internacional Americana realizou-se no México, entre outubro de 1901 e janeiro de 1902. Durante o período entre as duas primeiras conferências, instabilidades políticas marcaram, de modo geral, as repúblicas americanas.[119] Na Argentina, a Revolução do Parque levou a sucessivas mudanças na presidência da república, bem como marcou a nova divisão de forças políticas no país daí em diante, sobretudo com a cisão da oposição e a criação do partido União Cívica Radical.[120] No Brasil, a Revolta da Armada e a Revolução Federalista marcaram o início do período republicano. O episódio de concessão de asilo a revoltosos brasileiros em navios portugueses[121] levou o governo de Floriano Peixoto ao rompimento de relações diplomáticas com Portugal,[122] restabelecidas apenas durante o governo civil de Prudente de Morais, que, de maneira até então inédita no país, foi vítima de um atentado.[123]

A propósito, as discussões em torno do tema de extradição (e consequentemente de asilo) durante a II Conferência estavam totalmente capturadas pelo atentado que culminou na morte, apenas um mês antes do início da conferência, do presidente dos Estados Unidos, William McKinley. Isso fica evidente no próprio nome da comissão temática criada: "Comissão de Extradição e Proteção contra a Anarquia"[124] e pelos discursos durante os debates.[125]

O asilo diplomático, em si, não teve lugar nas discussões. Apesar de o Tratado de Montevidéu de 1889 ter sido recorrentemente relembrado, buscou-se a elaboração de um novo tratado sob o paradigma também da segurança interna dos Estados a respeito de "atos de anarquismo dirigidos contra as bases da organização social".[126] Uma das

---

[119] DONGHI, Tulio Halperin. **Historia contemporánea de América latina**. 13ª Ed. 7ª Reimp. Madrid: Alianza Editorial, 2008, p. 279-357.
[120] DONGHI, Tulio Halperin. **Historia contemporánea de América latina**. 13ª Ed. 7ª Reimp. Madrid: Alianza Editorial, 2008, p. 328-332.
[121] FREIRE, Felisberto. **História da Revolta de 6 de Setembro de 1893**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 256-265.; CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Repertório da Prática Brasileira de Direito Internacional Público (Período 1889-1898)**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1988, p. 193-200.
[122] FREIRE, Felisberto. **História da Revolta de 6 de Setembro de 1893**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 266; CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Repertório da Prática Brasileira de Direito Internacional Público (Período 1889-1898)**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1988, p. 196.
[123] CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Repertório da Prática Brasileira de Direito Internacional Público (Período 1889-1898)**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1988, p. 159.
[124] SEGUNDA Conferencia Internacional Americana. Organización de la Conferencia, Proyectos, Informes, Dictámenes, Debates y Resoluciones. México: Tipografia de la Oficina Impresora de Estapillas, 1901, p. 78.
[125] SEGUNDA Conferencia Internacional Americana. Organización de la Conferencia, Proyectos, Informes, Dictámenes, Debates y Resoluciones. México: Tipografia de la Oficina Impresora de Estapillas, 1901, p 181.
[126] SEGUNDA Conferencia Internacional Americana. Organización de la Conferencia, Proyectos,

preocupações era de desqualificar os tais "atos de anarquismo" da configuração de crimes políticos, o que não ensejaria extradição ou, consequentemente, abriria portas para eventual concessão de asilo diplomático. A dificuldade na caracterização dos atos de anarquismo levou à conclusão de um projeto de artigos com um rol amplo de crimes presentes no texto do próprio tratado.

Apesar de não estar diretamente relacionado com a temática do asilo diplomático, dois temas discutidos na II Conferência indicam aspectos da construção da ideia de direito internacional americano.

O primeiro tema é a respeito da possibilidade de extradição de nacionais. O Tratado de Montevidéu de 1889 permitia, sem qualquer ressalva, a possibilidade de extradição de nacionais. Na II Conferência Internacional Americana, por sua vez, a proposta de redação permitiu a possibilidade de não extradição a critério do próprio Estado de nacionalidade do extraditando, conforme dispõe o art. 3º do projeto de tratado.[127] Essa mudança foi objeto de críticas contundentes por parte de Sá Vianna, que via na abertura da regra de não extradição de nacionais durante a II Conferência a possibilidade de estabelecimento de um "regime de impunidade e de arbítrio".[128]

Já o segundo tema é a respeito da própria codificação do direito internacional público e privado. Em comissão própria para a discussão do assunto, verifica-se, aqui, o início de um debate que percorrerá as demais conferências pan-americanas: sobre a existência (ou não) de um direito internacional americano.[129]

O debate ocorreu no seio da Comissão de Direito Internacional, cujo mandato era especificamente sobre a codificação do direito internacional público e privado na América. Nesta conferência houve proposição do Brasil para a elaboração de dois

---

Informes, Dictámenes, Debates y Resoluciones. México: Tipografia de la Oficina Impresora de Estapillas, 1901, p 182.

[127] "Art. 3º. En ningún caso la nacionalidade de la persona acusada podrá impedir su entrega en las condiciones estipuladas por el presente Tratado; pero ningún Gobierno estará obligado á conceder la extradición de sus propios ciudadanos, sino que podrá entregarlos, cuando á su juicio sea conviente hacerlo". O Tratado de Extradição e Proteção contra o Anarquismo foi firmado por Argentina, Bolívia, Costa Rica, Chile, República Dominicana, Equador, Estados Unidos da América, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai e Uruguai. *cf.* SEGUNDA Conferencia Internacional Americana. Organización de la Conferencia, Proyectos, Informes, Dictámenes, Debates y Resoluciones. México: Tipografia de la Oficina Impresora de Estapillas, 1901, p. 215-216.

[128] VIANNA, Sá. **De la non existence d'um droit international américain**. Rio de Janeiro: L. Figueiredo Éditeur, 1912, p. 174-180.

[129] SEGUNDA Conferencia Internacional Americana. Organización de la Conferencia, Proyectos, Informes, Dictámenes, Debates y Resoluciones. México: Tipografia de la Oficina Impresora de Estapillas, 1901, p 150.

Códigos no período entre aquela e a conferência pan-americana seguinte.[130] A proposta, em si, não encontrou resistência na matéria; a divergência estava na composição da comissão. É aí que entrou a discussão, já apresentada no início do capítulo, sobre a necessidade de composição não apenas de juristas do continente americano, mas também de europeus.[131] Como se sabe, o projeto de tratado aprovado contou com a previsão de cinco juristas americanos e dois juristas europeus.[132] Por fim, um fato interessante é que, como secretário dos trabalhos dessa comissão – tomando nota dessa discussão em específico –, estava Alejandro Álvarez, figura influente nos debates posteriores sobre o tema.[133]

1.2.5 A III Conferência Internacional Americana e o Código de Direito Internacional Público de Epitácio Pessoa

A temática do asilo diplomático não se esgotou em 1889. Tendo em conta que o Tratado de Montevidéu foi concluído por poucos Estados do continente, a questão se manteve presente nas conferências internacionais que se seguiram.

Houve tentativas de regulamentar o instituto em reuniões diplomáticas, como as de Lima e a de La Paz, ambas de 1898,[134] porém não foram bem-sucedidas. Franchini Netto salienta também que, na de La Paz, as disposições, em grande parte, já estavam expressas no Tratado de Montevidéu de 1889.[135]

Novas propostas mais concretas só passaram a ser discutidas a partir da Conferência do Rio de Janeiro.

---

[130] SEGUNDA Conferencia Internacional Americana. Organización de la Conferencia, Proyectos, Informes, Dictámenes, Debates y Resoluciones. México: Tipografia de la Oficina Impresora de Estapillas, 1901, p 147.
[131] SEGUNDA Conferencia Internacional Americana. Organización de la Conferencia, Proyectos, Informes, Dictámenes, Debates y Resoluciones. México: Tipografia de la Oficina Impresora de Estapillas, 1901, p 150.
[132] SEGUNDA Conferencia Internacional Americana. Organización de la Conferencia, Proyectos, Informes, Dictámenes, Debates y Resoluciones. México: Tipografia de la Oficina Impresora de Estapillas, 1901, p 159.
[133] SEGUNDA Conferencia Internacional Americana. Organización de la Conferencia, Proyectos, Informes, Dictámenes, Debates y Resoluciones. México: Tipografia de la Oficina Impresora de Estapillas, 1901, p 150.
[134] LYRA, Heitor. **O Asylo Diplomático**. Jornal do Commercio, 30 de março de 1930, p. 3-4. Disponível em http://memoria.bn.br/docreader/DocReader.aspx?bib=364568_12&pagfis=1601. Acesso em: 17 maio 2022.
[135] FRANCHINI NETTO, Miguel. **Imunidades Diplomáticas (Do Direito de Asilo)**: tradição – conceito – prática. São Paulo, 1942, p. 59.

A Terceira Conferência Pan-americana, de 1906, representou um marco na política externa brasileira. Ela é tratada como um símbolo do americanismo pragmático e da aproximação entre Brasil e Estados Unidos, naquilo que Bradford Burns denominou "aliança não escrita".[136]

A conferência foi também estratégia da diplomacia de prestígio da chancelaria de Rio Branco, que buscava mostrar um Brasil moderno e cosmopolita, apto a participar do grande concerto das nações de forma proeminente. Para isso, ou na esteira desse processo, o Rio de Janeiro, que já vinha num processo de modernização, foi o cartão de visitas das delegações estrangeiras, que contou com a vinda, inclusive, do Secretário de Estado norte-americano Elihu Root, em sua primeira viagem oficial internacional.[137]

Tendo em vista a grandiosidade dos assuntos tratados nessa conferência, cabe o recorte em relação ao tema proposto. Dentre os catorze itens existentes no programa da conferência, não havia qualquer discussão a respeito de asilo ou mesmo de extradição; contudo, o mandato da Quarta Comissão dessa Conferência era específico sobre a "Codificação do Direito Público e Privado na América".[138] É a partir desse grupo que é concluída a convenção que instituiu a Comissão Internacional de Jurisconsultos Americanos, formada por um membro indicado por cada Estado-parte, a fim de trabalhar na elaboração de dois códigos: um de Direito Internacional Privado e outro de Direito Internacional Público.[139]

O Estado brasileiro, imbuído desse espírito codificador, encomendou, por conta própria, a dois juristas nacionais a elaboração de projetos de códigos. A Lafayette Rodrigues Pereira coube a elaboração do projeto de Código de Direito Internacional Privado, enquanto que Epitácio Pessoa ficou a cargo da elaboração de um Código de Direito Internacional Público.

Em 1910, Epitácio Pessoa conclui seu Projeto de Código de Direito Internacional Público,[140] publicado no ano seguinte. Uma obra grandiosa, composta de 7

---

[136] BRADFORD BURNS, E. **A aliança não escrita**: o Barão do Rio Branco e as Relações Brasil-Estados Unidos. Rio de Janeiro: EMC, 2003, p. 131-137.
[137] BUENO, Clodoaldo. **Política Externa da Primeira República:** os anos de apogeu – de 1902 a 1918. São Paulo: Paz e Terra, 2003, p. 87.
[138] TERCEIRA Conferência Internacional Americana: actas, resoluções, documentos. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1907, p. 6; BUENO, Clodoaldo, *ibid.* p. 63.
[139] TERCEIRA Conferência Internacional Americana: actas, resoluções, documentos. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1907, p. 6; BUENO, Clodoaldo, *ibid.* p. 327.
[140] PESSOA, Epitácio. **Projecto de Código de Direito Internacional Público**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1911.

livros e 721 artigos, abarcando temas como direito dos tratados, direito diplomático e consular, responsabilidade internacional, comércio, guerra, paz e neutralidade. Da mesma forma, em um capítulo específico, houve a proposta de codificação do instituto do asilo.

Entre os capítulos referentes à "repressão do crime internacional" (capítulo XI) e à "extradição" (capítulo XIII), o asilo é disposto no projeto de Epitácio Pessoa nos artigos 282 e 283:

> Art. 282
>
> É defeso aos Estados dar asylo, em qualquer lugar da sua jurisdição, a pessoas indiciadas ou condenadas em crime commum bem como a desertores de terra e mar.
>
> Parágrafo único. Nenhum indiciado ou condemnado em crime commum, que se refugiar no territorio de um Estado, poderá, todavia, ser entregue às autoridades de outro senão de conformidade com as disposições que regem a extradição, salvo o disposto no art. 97.
>
> Art. 283.
>
> O asylo concedido a criminosos políticos no territorio, legações, navios de guerra, acampamentos ou aeróstatos militares será respeitado.
>
> §1º não será permitido o asylo quando redundar claramente em vantagem para uma das partes em luta.
>
> §2º O asylo não poderá ser dado senão em casos de urgência e pelo tempo estrictamente indispensável para que o refugiado, mediante accordo entre os representantes dos dois Estados, se ponha de outra maneira em segurança.
>
> §3º Os asylados não poderão ser desembarcados em nenhum ponto do território nacional nem em lugar de onde lhes seja fácil voltar ao seu Estado.
>
> §4º Aos asylados se impedirá que, no lugar do refúgio, pratiquem actos que ponham em perigo a paz publica do Estado contra quem foi o crime commetido.[141]

Da leitura inicial dos artigos, é possível verificar muitos pontos em comum com as disposições existentes no Tratado de Montevidéu de 1889. O art. 283, §1º, porém, caracteriza-se como uma proposta de inovação no instituto, já que dispõe a possibilidade de proibição de concessão de asilo quando o ato resultar claramente em vantagem para uma das partes em disputa.

---

[141] PESSOA, Epitácio. **Projecto de Código de Direito Internacional Público**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1911, p. 117-118.

A redação vaga sobre a definição de "clara vantagem" ou mesmo de aplicabilidade desses termos foi objeto de crítica de Heitor Lyra. Segundo o diplomata e internacionalista, negar o asilo nessa hipótese "é o mesmo que prohibil-o, porquanto em qualquer caso em que elle se verifique, haverá sempre uma vantagem para os que delle se beneficiam".[142]

Heitor Lyra também chama a atenção para outro artigo do Projeto de Código de Epitácio Pessoa, relacionado também a esse tema, que atenta contra algo caro ao Direito Internacional: a inviolabilidade dos locais da missão.

O Artigo 134 do Projeto de Epitácio Pessoa trata do dever do agente diplomático de entregar um indivíduo indiciado ou acusado de crime comum. Na parte final do artigo, consta que, caso o agente diplomático se recuse a entregar o indivíduo, o Estado acreditado pode cercar a legação e, caso não surta efeito, o Estado "poderá penetrar à força no edifício e apoderar-se do delinquente".[143] Conforme será analisado ao final do capítulo, esse dispositivo retoma as concepções de Andrés Bello e de Carlos Calvo a respeito dos limites no exercício do direito de asilo.

Neste ponto, mais uma vez, verifica-se a inter-relação dos institutos da extradição e do asilo, sendo um o imediato oposto do outro, sobretudo no que diz respeito às hipóteses de cabimento quanto aos crimes comuns ou políticos.

A crítica de Heitor Lyra a esse artigo é incisiva. O autor afirma que seria melhor apenas dispor sobre a proibição de concessão de asilo para crimes comuns. A redação do artigo, contudo, gerava uma dupla violência: contra o agente diplomático e contra a "cultura dos governos civilizados".[144]

Apesar do longo esforço de elaboração do Projeto de Código de Direito Internacional Público, o trabalho de Epitácio Pessoa permaneceu num limbo. Segundo Clóvis Beviláqua, a Comissão de Jurisconsultos reuniu-se, em 1912, e descontinuou a

---

[142] LYRA, Heitor. **O Asylo Diplomático**. Jornal do Commercio, 30 de março de 1930, p. 3-4. Disponível em: http://memoria.bn.br/docreader/DocReader.aspx?bib=364568_12&pagfis=1601. Acesso em: 17 maio 2022.

[143] "Art. 134. O agente diplomatico é obrigado a entregar á autoridade local competente, que o requisite, o indiciado ou condemnado em crime commum refugiado na legação. No caso de recusa, a autoridade tem o direito de cercar a legação até que o governo estrangeiro ordene ao seu ministro que attenda á requisição e, si esta. tentativa não surtir efeito poderá penetrar á força no edificio e apoderar-se do delinquente".

[144] LYRA, Heitor. **O Asylo Diplomático**. Jornal do Commercio, 30 de março de 1930, p. 3-4. Disponível em: http://memoria.bn.br/docreader/DocReader.aspx?bib=364568_12&pagfis=1601. Acesso em: 17 maio 2022.

análise dos Códigos de Epitácio Pessoa e de Lafayette Rodrigues Pereira. Decidiu-se dividir os temas em várias comissões, para serem objeto de convenções separadas.[145] Ainda assim, a delegação brasileira distribuiu às outras delegações os projetos. Nas conferências seguintes, Beviláqua tentou que os Projetos de Código fossem reanalisados pela Comissão de Jurisconsultos.[146]

1.2.6 Abordagens convencionais sub-regionais ao direito de asilo no período

Paralelamente ao processo codificador das conferências pan-americanas, os Estados do continente também se reuniam em coalizões menores, a fim de atender a projetos ou a objetivos específicos.

No Tratado de Paz e Amizade de Washington de 1907, firmado por Costa Rica, Honduras, Nicarágua, El Salvador e Guatemala, havia previsão de concessão de asilo naval. O ineditismo – não verificado em outros tratados – era a extensão desse asilo não apenas a navios de guerra, mas também a navios mercantes.[147]

Em 1911, ano do centenário da proclamação da independência da Venezuela, ocorreu uma conferência em Caracas com cinco repúblicas libertadas por Simón Bolívar: Bolívia, Peru, Equador, Venezuela e Colômbia. O Tratado Bolivariano de Extradição de 1911, em seu artigo 18 estipulava que "*Fuera de las estipulaciones del presente acuerdo, los Estados signatários reconocen la institución del asilo, conforme a los principios del Derecho Internacional*".[148]

Esse dispositivo terá importância futura, uma vez que será invocado pela Colômbia, durante o julgamento do Caso Asilo, para afirmar que o Peru se vinculava a critérios do asilo diplomático – como o direito de qualificação unilateral pelo Estado

---

[145] BEVILÁQUA, Clóvis. Observações acerca de algumas teses do programa da Quinta Conferência Pan-Americana. Parecer de 29 de janeiro de 1923. *In*: **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itaramaty**, volume 02, p. 221.
[146] BEVILÁQUA, Clóvis. Observações acerca de algumas teses do programa da Quinta Conferência Pan-Americana. Parecer de 29 de janeiro de 1923. *In*: **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itaramaty**, volume 02, p. 222.
[147] MONCADA, Hugo Cabral de. **O asilo interno em direito internacional público.** Coimbra: Edição do autor, 1946, p. 124.
[148] FERNANDES, Carlos A. **Do Asilo Diplomático**. Coimbra: Coimbra Editora, 1961, p. 87.

asilante – em decorrência também dos "*principios del Derecho Internacional*" indicados neste Tratado.[149]

Cumpre mencionar ainda que tratados bilaterais entre Argentina e Paraguai, em 1911, e entre Bolívia e Colômbia, em 1917, reconheciam o direito de asilo diplomático para delitos políticos.[150]

1.2.7 Da Argentina ao Chile, passando por Brasil e Paraguai: Conferências Pan-americanas, reunião de jurisconsultos e as Regras de Assunção.

Apesar de em cada uma dessas conferências ter havido importantes discussões no desenvolvimento do direito internacional no continente americano, no que concerne ao desenvolvimento do instituto do asilo diplomático, essas reuniões não trataram especificamente do tema.

1.2.7.1 IV Conferência Internacional Americana e I Reunião da Comissão Internacional de Jurisconsultos Americanos

Por outro lado, em relação à codificação do direito internacional, a convenção de 1906 que criou a Comissão Internacional de Jurisconsultos Americanos previa reuniões para tratar dos projetos de código a serem discutidos na IV Conferência Pan-americana. Contudo, os sucessivos adiamentos acabaram retardando o início da instalação da Comissão de Jurisconsultos,[151] o que se realizou apenas após a Conferência de Buenos Aires. Dessa maneira, a IV Conferência Internacional Americana, realizada em 1910 na capital argentina,[152] não se debruçou sobre a questão da Codificação.

Foi apenas em abril de 1912, após convocatória do governo brasileiro, é que a Comissão Internacional de Jurisconsultos finalmente teria sua primeira conferência, no Rio de Janeiro. Segundo Alejandro Álvarez, jurista chileno que foi delegado

---

[149] Esse dispositivo será analisado no capítulo 3 da tese.
[150] MONCADA, Hugo Cabral de. **O asilo interno em direito internacional público.** Coimbra: Edição do autor, 1946, p. 125-126.
[151] ÁLVAREZ, Alejandro. **La Conférence des Juristes de Rio de Janeiro et la Codification du Droit international Américain**. Paris: A. Pedone, 1913, p. 13.
[152] QUARTA Conferência Internacional Americana. Diário de Sessões. Buenos Aires: Est. Gráfico A. De Martino, 1911.

cumulativamente do Chile, da Costa Rica e do Equador nessa reunião, o Brasil apresentou oficialmente os projetos de código de Lafayette Rodrigues Pereira e de Epitácio Pessoa para discussão.[153] Contudo, as discussões a respeito do mérito da codificação pouco avançaram naquela conferência; o debate girou em torno de questões metodológicas e conceituais a respeito do processo de codificação.[154] Houve ainda a divisão da análise dos trabalhos em seis subcomissões, que deveriam preparar os temas a serem apresentados na segunda conferência, prevista para 1914.[155]

Em razão da Primeira Guerra Mundial, tanto a segunda conferência de jurisconsultos quanto a quinta conferência pan-americana foram adiadas. O projeto codificador só foi retomado a partir da década de 1920.

1.2.7.2 Regras de Assunção

Nesse interregno, houve uma reunião entre representantes das missões diplomáticas acreditadas no Paraguai. Diplomatas de Alemanha, Espanha, Bolívia, Brasil, Cuba, Estados Unidos, França, Inglaterra, Peru, Uruguai e do próprio Paraguai se reuniram, em 1922, a fim de definir pontos comuns em matéria de direito de asilo.

---

[153] ÁLVAREZ, Alejandro. **La Conférence des Juristes de Rio de Janeiro et la Codification du Droit international Américain**. Paris: A. Pedone, 1913, p. 13

[154] ÁLVAREZ, Alejandro. **La Conférence des Juristes de Rio de Janeiro et la Codification du Droit international Américain**. Paris: A. Pedone, 1913, p. 15-30; CODIFICAÇÃO do Direito Internacional Americano. Projectos de Convenções preparados em conformidade com o pedido do Conselho Diretor da União Pan-americana feito em 02 de janeiro de 1924 ao Instituto Americano de Direito Internacional para serem submetidos à Comissão Internacional de Jurisconsultos e apresentados ao dito Conselho em 02 de março de 1925. Washington: União Panamericana, 1925, p. 10.

[155] COMISSÃO INTERNACIONAL DE JURISCONSULTOS AMERICANOS. Segunda Reunião no Rio de Janeiro (18 de abril a 20 de maio de 1927), Volume I. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1927, p. 263.

As chamadas Regras de Assunção não constituíram um tratado internacional de caráter vinculante, mas expuseram, em cinco pontos,[156] alguns critérios que deveriam ser obedecidos pelos asilados durante o período dentro das legações diplomáticas.

Importante observar que, já nas Regras de Assunção, estava expresso que cabia ao chefe da legação a análise das circunstâncias de fato que caracterizariam as razões políticas da perseguição. Em outros termos, as Regras de Assunção, em 1922, previam o direito de qualificação unilateral por parte do Estado asilante, o que só seria disposto em tratado a partir de 1933.

1.2.7.3 Conferência Internacional Americana de Santiago

A V Conferência Internacional Americana, realizada em Santiago em março de 1923, apresentava um ambiente político de muita resistência; a começar pela ausência do México na reunião, em razão do não reconhecimento, por parte dos Estados Unidos, do governo Obregón. Além disso, Bolívia e Peru, ainda em decorrência de questões fronteiriças não resolvidas com o Chile após a Guerra do Pacífico (1879-1883), não enviaram delegações. As intervenções dos Estados Unidos no Haiti (1915), na

---

[156] "Toda persona que invocando razones de índole política solicite asilo en la residencia de una Legación extranjera, expondrá las circunstancias de hecho que le hayan determinado a solicitar este asilo, siendo el Jefe de la Legación quien debe apreciar tales circunstancias.

Aceptando la calidad de asilado, la persona asilada se comprometerá por escrito bajo su palabra de honor:

1º-A guardar absoluta prescindencia en cuestiones políticas.

2º-A no recibir visitas sin previo consentimiento del Representante extranjero, quien se reservará el derecho de estar presente en las conversaciones.

3º-A no mantener comunicaciones escritas sin censura previa del Jefe de la Legación.

4º-A no retirarse de la Legación sin consentimiento y autorización del Jefe de la misma, perdiendo su derecho a asilarse nuevamente en la propia Legación si faltare a este compromiso.

5º-A acatar las resoluciones que respecto a la cesación del asilo o salida del país pueda tomar el Jefe de la Misión con las garantías que crea del caso. Estas normas se observarán mientras no contrarían las instrucciones que puede recibir cada Jefe de Misión".

El documento llevaba las firmas siguientes: Ministros: de Argentina, Oloscoaga; del Brasil, Rodríguez Alves; del Uruguay, F. Saldaña; de los Estados Unidos de América, W. O'Toole y del Perú, Rey de Castro; y Encargado de Negocios, de Alemania, Pristor; de Bolivia, Mejía Fernández; de Cuba, Lamar y Paez; de España, J. de Ontiveros; de Francia, A. Ferrier, y de Inglaterra, F. W. Paris.", *cf.* ZARATE, Luis Carlos. **El Asilo en el Derecho Internacional Americano**. Bogotá: Editorial Iqueima, 1958, p. 61.

Nicarágua (1912)[157] e na República Dominicana (1916)[158] também não colaboravam para um amplo espírito de concertação, justamente no ano centenário da Doutrina Monroe. Por fim, as divergências em torno do projeto de rearmamento naval brasileiro encontraram na Argentina e no Chile forte oposição.[159]

Apesar disso, o programa da V Conferência foi o mais abrangente até então, com dezenove temas.[160] Entre os quatro temas a serem discutidos na Comissão Jurídica – cujo presidente foi o diplomata brasileiro Afrânio de Mello Franco –, estava a codificação do direito internacional.[161]

O relator do tema, o delegado chileno Carlos Aldunate, fez um resumo dos trabalhos realizados na última década e concluiu, entre outras sugestões, pela reativação e pela convocação da Comissão de Jurisconsultos.[162] Houve um extenso debate entre o chileno Alejandro Álvarez e o delegado argentino Daniel Antokoletz a respeito da necessidade de alcance da expressão "direito internacional americano.[163] Ante a defesa já conhecida do jurista chileno sobre o tema, o delegado argentino, rememorando o debate anterior entre Álvarez e Sá Vianna,[164] conclui que, até então, "nada justifica [...] a afirmação de que exista um Direito Internacional Americano diferente do Direito Internacional Universal".[165]

---

[157] DONGHI, Tulio Halperin. **Historia contemporánea de América latina**. 13ª Ed. 7ª Reimp. Madrid: Alianza Editorial, 2008, p. 346

[158] DONGHI, Tulio Halperin. **Historia contemporánea de América latina**. 13ª Ed. 7ª Reimp. Madrid: Alianza Editorial, 2008, p. 346

[159] DORATIOTO, Francisco. **O Brasil no Rio da Prata (1822-1994).** Brasília: FUNAG, 2014, p. 99.; GARCIA, Eugênio Vargas. **Entre América e Europa**: a política externa brasileira na década de 1920. Brasília: Editora Universidade de Brasília/FUNAG, 2006, p. 248-256.

[160] GARCIA, Eugênio Vargas. **Entre América e Europa**: a política externa brasileira na década de 1920. Brasília: Editora Universidade de Brasília/FUNAG, 2006, p. 248.

[161] QUINTA Conferencia Internacional Americana. Actas de las Sesiones de las Comisiones de la Conferencia. Santiago de Chile: Imprenta Universitaria, 1923, p. 205.

[162] QUINTA Conferencia Internacional Americana. Actas de las Sesiones de las Comisiones de la Conferencia. Santiago de Chile: Imprenta Universitaria, 1923, p. 212.

[163] QUINTA Conferencia Internacional Americana. Actas de las Sesiones de las Comisiones de la Conferencia. Santiago de Chile: Imprenta Universitaria, 1923, p. 276-291.

[164] Sobre esse debate, ver BRITO, Adriane; VEÇOSO, Fabia Fernandes C.; RORIZ, João Henrique R. "Seremos julgados": revisitando o debate entre Álvarez e Sá Vianna sobre a regionalização do Direito Internacional da América Latina. *In:* JUBILUT, Liliana Lyra (org.). **Direito internacional atual**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 287-314.; BARROS, Patrícia Ramos; CARVALHO, Fabia Fernandes. A Brazilian Universalist: Manuel Alvaro de Souza Sá Vianna and international law in Brazil in the early twentieth century. *In:* **Latin American Law Review**, n. 8, p.1-17, 2022.

[165] QUINTA Conferencia Internacional Americana. Actas de las Sesiones de las Comisiones de la Conferencia. Santiago de Chile: Imprenta Universitaria, 1923, p. 290. (tradução livre). A posição de gradualismo no processo codificador continental já havia sido defendido – e à época derrotado - por Amaro Cavalcanti durante a III Conferência Internacional Americana, cf. GALINDO, George. Um Cauteloso Jurista: Amaro Cavalcanti e sua Obra Internacionalista. *In:* GALINDO, George (org.). **Direito Internacional no Brasil**: Pensamento e Tradição, Vol. 1. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

Nas conclusões oferecidas pela Comissão Jurídica, houve a mudança no entendimento do processo codificador, especificamente em relação ao direito internacional público. Recomendou-se que a codificação fosse gradual e progressiva,[166] tomando por base o trabalho de Alejandro Álvarez "*La Codificación del Derecho Internacional en América*", apresentado naquela V Conferência Internacional Americana.[167] Além disso, determinou-se a convocação do Congresso Internacional de Jurisconsultos, em data a ser determinada pela União Pan-americana, e que as resoluções da Comissão de Jurisconsultos seriam submetidas à Sexta Conferência Pan-americana.

Dessa maneira, o processo que levaria à conclusão do Tratado sobre Asilo, na sexta conferência pan-americana, passaria, necessariamente, por deliberação prévia na Comissão de Jurisconsultos.

1.2.8 A II Reunião da Comissão Internacional de Jurisconsultos Americanos

O processo que culminou na reunião do Rio de Janeiro de 1927 revela a relação dos diversos atores – analisada por Scarfi – no projeto de criação do direito internacional nas Américas.[168] Isso porque, após o mandato conferido pela Conferência de Santiago para a reativação das comissões e dos estudos sobre o projeto de Codificação, a União Pan-americana encaminhou em janeiro de 1924, sob a chancela do presidente de seu conselho diretor, Secretário de Estado Charles Hughes, pedido de cooperação à *American Institute of International Law* (AIIL) para a elaboração de minutas de tratados.[169]

---

[166] É interessante notar que a proposta de codificação "parcial e gradual do direito internacional, em vez da elaboração total e efetiva, desde já, de um Código" já era defendida desde 1906 pelo jurista Amaro Cavalcanti, delegado brasileiro na III Conferência Pan-americana, *cf.* TERCEIRA Conferência Internacional Americana: actas, resoluções, documentos. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1907, p. 287.

[167] QUINTA Conferencia Internacional Americana. Actas de las Sesiones de las Comisiones de la Conferencia. Santiago de Chile: Imprenta Universitaria, 1923, p. 224.

[168] SCARFI, Juan Pablo. **The Hidden History of International Law in the Americas**: empire and legal networks. New York: Oxford University Press, 2017, p. 106-118.

[169] CODIFICAÇÃO do Direito Internacional Americano. Projectos de Convenções preparados em conformidade com o pedido do Conselho Diretor da União Pan-americana feito em 02 de janeiro de 1924 ao Instituto Americano de Direito Internacional para serem submetidos à Comissão Internacional de Jurisconsultos e apresentados ao dito Conselho em 02 de março de 1925. Washington: União Panamericana, 1925, p. 13.

A AIIL aceitou o pedido de colaboração, e, apesar de haver grande divergência – e mesmo algum atrito na comunicação – entre os dois grandes nomes da AIIL, James Brown Scott e Alejandro Álvarez,[170] a comissão[171] do instituto elaborou cerca de trinta projetos, entre declarações e minutas de tratados, em sua conferência ocorrida em Lima entre dezembro de 1924 e janeiro de 1925. Os projetos foram revisados em reunião da AIIL em fevereiro de 1925, em Havana, quando foram encaminhados à União Pan-americana, que os repassou então à Comissão de Jurisconsultos.[172] Cabe ressaltar que esses projetos estão relacionados com a codificação do direito internacional público. O processo que levou à minuta de projeto elaborada pelo jurista cubano Antonio Sánchez de Bustamante ocorreu posteriormente,[173] mas convergiu com a análise também no Rio de Janeiro, em 1927.

Dessa maneira, as dezessete delegações que estiveram presentes para a segunda reunião da Comissão Internacional de Jurisconsultos Americanos – a primeira, recorde-se, havia sido em 1912 – tinham uma ampla base de estudos e de projetos de tratados para iniciar os trabalhos. Ademais, ainda havia os projetos de Código apresentados pelo Brasil na década anterior, sobretudo o de direito internacional público, de Epitácio Pessoa. O jurista brasileiro, que àquela época já havia sido presidente da República (1917-1922) e ocupava a função de juiz da Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI), foi aclamado presidente daquela conferência.[174]

Tendo em conta o extenso programa e a infinidade de projetos, a reunião foi dividida em quatro subcomissões: projetos de convenções de direito internacional público (subcomissão A), projeto de convenção sobre direito internacional privado

---

[170] SCARFI, Juan Pablo. **The Hidden History of International Law in the Americas**: empire and legal networks. New York: Oxford University Press, 2017, p. 108.

[171] Formada por James Brown Scott (presidente), Alejandro Álvarez (secretário-geral), Luis Anderson, Pierre Hudicourt, José Matos, Rodrigo Octávio e Antonio Sánchez de Bustamante, *cf.* YEPES, J. M. **La Codificación del Derecho Internacional Americano y la Conferencia de Rio de Janeiro**. Bogotá: Imprenta Nacional, 1927, p. 148-149.

[172] CODIFICAÇÃO do Direito Internacional Americano. Projectos de Convenções preparados em conformidade com o pedido do Conselho Diretor da União Pan-americana feito em 02 de janeiro de 1924 ao Instituto Americano de Direito Internacional para serem submetidos à Comissão Internacional de Jurisconsultos e apresentados ao dito Conselho em 02 de março de 1925. Washington: União Panamericana, 1925, p. 1-4.

[173] Na elaboração da codificação internacional privado, Scarfi aponta que Brown Scott deliberadamente não incluiu Álvarez na comissão de estudos; além disso, conferiu ainda mais projeção a Antonio Bustamante, cujo projeto individual de código foi a base para as deliberações posteriores, *cf.* SCARFI, Juan Pablo. **The Hidden History of International Law in the Americas**: empire and legal networks. New York: Oxford University Press, 2017, p. 109-113.

[174] COMISSÃO INTERNACIONAL DE JURISCONSULTOS AMERICANOS. Segunda Reunião no Rio de Janeiro (18 de abril a 20 de maio de 1927), Volume I. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1927, p. 53.

(subcomissão B), projeto de acordo sobre órgãos técnicos permanentes (subcomissão C) e resolução sobre unificação das legislações (subcomissão D).

Apesar dos trinta projetos de tratados e declarações apresentados pela AIIL, nenhum deles tratou da matéria sobre direito de asilo. Segundo Antonio Bustamante, o projeto apresentado e discutido sobre asilo naquela reunião foi a "reprodução, com pequenos acréscimos, do Capítulo XII, livro IV, do projeto de Código de direito internacional público de Epitácio Pessoa".[175]

De fato, tendo em conta a análise anteriormente realizada dos artigos 282 e 283 do Código de Epitácio de Pessoa, verifica-se que o projeto de Tratado sobre Asilo[176]

---

[175] BUSTAMANTE Y SIRVÉN, Antonio Sanchez de. **La Comission des Jurisconsultes de Rio de Janeiro et le Droit Internacional**. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1928, p. 203.

[176] Projeto de Convenção N. 10

Artigo 1º. É defeso aos Estados dar asylo, em qualquer logar da sua jurisdição, a pessoas indiciadas ou condemnadas em delictos comuns, bem como a desertores de terra e mar. (texto igual ao art. 282, *caput,* do Código de Epitácio Pessoa)

Artigo 2º. O asylo concedido a criminosos políticos no território, legações, navios de guerra, acampamentos e aeronaves militares, será respeitado. (texto igual ao art. 283 do Código de Epitácio Pessoa)

Artigo 3º. O réo de delictos comuns que se asylar em uma legação, navio de guerra ou aeronave militar, deverá ser entregue desde que o exigir o governo local. Si o asylo fôr dado no território, a entrega se fará por extradição, nos termos previstos na Convenção de Direito Internacional Privado.

(redação diferente, mas no mesmo espírito do parágrafo único do art. 282).

Artigo 4º. Em caso de guerra, não será permittido o asylo, em um Estado neutro, quando redundar claramente em vantagem para uma das partes em luta.

(artigo restringe a amplitude do parágrafo 1º do art. 283)

Artigo 5º. O asylo não poderá ser dado sinão em casos de urgência e pelo tempo estrictamente indispensável para que o refugiado, mediante accôrdo entre os representantes dos dois Estados, se ponha de outra maneira em segurança. (texto igual ao parágrafo 2º do artigo 283 do Código de Epitácio Pessoa)

Artigo 6º. O chefe da legação, commandante do navio, acampamento ou aeronave militar, logo depois de conceder o asylo, communical-o-á ao ministro das Relações Exteriores do Estado do asylado, ou á autoridade administrativa ou militar do lugar, si o facto occorrer fora da Capital.

(inovação)

Artigo 7º. Os asylados não poderão ser desembarcados em nenhum ponto do território nacional, nem em lugar que fique d'elle muito aproximado. (igual ao parágrafo 3º do artigo 283)

Artigo 8º. Aos asylados se impedirá que, no logar do refugio, pratiquem actos que ponham em perigo a paz do Estado contra o qual foi commettido o delicto. (texto semelhante ao parágrafo 4º do artigo 283)

Artigo 9. Os Estados não estão obrigados a pagar as despesas feitas por aquelle que concede o asylo.

(inovação)

aprovado na reunião de 1927, basicamente dividiu os parágrafos dos artigos 282 e 283 em artigos específicos, mantendo-se, em muitos casos, a mesma redação.

Houve apenas três diferenças entre os dois projetos de regulamentação sobre asilo. A primeira é a limitação da amplitude do artigo 4º do projeto da Comissão de Jurisconsultos, que dispõe que "Em caso de guerra, não será permittido o asylo, em um Estado neutro, quando redundar claramente em vantagem para uma das partes em luta". No Código de Epitácio Pessoa, não havia essa restrição aos países neutros, o que deixava ainda mais vago o dispositivo, por conta da expressão "redundar claramente em vantagem para uma das partes em disputa".[177]

As outras duas diferenças são os acréscimos do artigo 6º, que impõe o dever de comunicação do chefe da legação ao ministério das relações exteriores do asilado ou à autoridade administrativa ou militar do lugar sobre a concessão do asilo; e do artigo 9º, que afirma que "os Estados não estão obrigados a pagar as despesas feitas por aquele que concede o asilo".

Durante as sessões da subcomissão A, não houve debate artigo por artigo, o que demonstra o consenso, em geral, a respeito dos dispositivos propostos no projeto de tratado sobre asilo. Contudo, houve discussão a respeito da manutenção, em si, da codificação do direito de asilo no continente em duas oportunidades.

Na primeira, discutia-se o projeto de tratado sobre "funcionários consulares". Na discussão do artigo 22 desse projeto, que falava sobre o dever de entrega às autoridades locais competentes do "indiciado ou condenado em crime comum, refugiado na Legação",[178] o delegado do Haiti, Abel Nicolas Léger, pediu a palavra para afirmar que o acolhimento de indivíduos perseguidos nas legações ou consulados era fonte inesgotável de dificuldades internacionais.[179] Acrescentou ainda que:

> seria uma questão de moralidade americana consagrar um código de Direito Internacional Público, elaborado por Jurisconsultos Americanos, a suppressão

[177] Vide nota n. 133 sobre a crítica de Heitor Lyra a esse dispositivo.
[178] COMISSÃO INTERNACIONAL DE JURISCONSULTOS AMERICANOS. Segunda Reunião no Rio de Janeiro (18 de abril a 20 de maio de 1927), Volume II. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1927, p. 288.
[179] COMISSÃO INTERNACIONAL DE JURISCONSULTOS AMERICANOS. Segunda Reunião no Rio de Janeiro (18 de abril a 20 de maio de 1927), Volume II. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1927, p. 288.

> de asylo diplomático para revolucionários, dizendo-se "Não haverá asylo para delinquentes políticos". É o que proponho.[180]

Logo na sequência, Brown Scott – delegado estadunidense –, pede a palavra para complementar: "Poder-se-á dizer: 'Não existe'". Na defesa do instituto, o delegado peruano Victor Maúrtua ("mantenhamos o artigo") e o delegado colombiano García Ortiz ("é uma tradição humana") se opuseram sucintamente. O presidente da sessão, Epitácio Pessoa, encerrou a discussão indicando que a proposta do sr. Léger seria mais adequada na discussão sobre o tratado de asilo, ainda por ocorrer.[181]

Na semana seguinte, quando da sessão de deliberação sobre o projeto de tratado n. 10 (asilo), Abel Léger, delegado do Haiti, pede novamente a palavra e faz uma longa exposição contra o asilo diplomático. Segundo ele, que defendia o princípio da extraterritorialidade como fundamento da inviolabilidade dos locais da missão diplomática – rechaçado em debate anterior por Alejandro Álvarez –,[182] agora utilizava esse mesmo fato para refutar o asilo. Seu argumento se baseava na premissa de que, se já era injustificável anteriormente, quando se admitia a extraterritorialidade como base jurídica da inviolabilidade dos locais da missão, agora não mais existia fundamento para justificar o direito de asilo: "O asylo não pode mais repousar sobre um direito. Tratar-se-ia apenas de uma questão de humanidade". Por conta disso, a supressão do asilo, para Léger, asseguraria a paz pública, razão pela qual ele votaria contra a legitimação desse instituto por meio de tratado.[183]

Da mesma forma ocorrida no debate anterior, Brown Scott pede a palavra e diz que, "não sendo mais reconhecido nos Estados Unidos o direito de asylo, a Delegação Americana abstém-se de votar, sem, no entanto, fazer opposição a esse direito".[184]

---

[180] COMISSÃO INTERNACIONAL DE JURISCONSULTOS AMERICANOS. Segunda Reunião no Rio de Janeiro (18 de abril a 20 de maio de 1927), Volume II. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1927, p. 288.
[181] COMISSÃO INTERNACIONAL DE JURISCONSULTOS AMERICANOS. Segunda Reunião no Rio de Janeiro (18 de abril a 20 de maio de 1927), Volume II. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1927, p. 288.
[182] COMISSÃO INTERNACIONAL DE JURISCONSULTOS AMERICANOS. Segunda Reunião no Rio de Janeiro (18 de abril a 20 de maio de 1927), Volume II. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1927, p. 287.
[183] COMISSÃO INTERNACIONAL DE JURISCONSULTOS AMERICANOS. Segunda Reunião no Rio de Janeiro (18 de abril a 20 de maio de 1927), Volume II. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1927, p. 417-419.
[184] COMISSÃO INTERNACIONAL DE JURISCONSULTOS AMERICANOS. Segunda Reunião no Rio de Janeiro (18 de abril a 20 de maio de 1927), Volume II. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1927, p. 419.

Na defesa do instituto, pediu a palavra o delegado argentino, o jurista Carlos Saavedra Lamas, que afirmou que o "asylo faz parte do direito convencional americano". Retoma o histórico desde o Tratado de Montevidéu de 1889 para afirmar a necessidade de se manter o presente projeto, até porque a maioria dos países ali representados estavam interessados na subsistência do asilo. Em relação ao argumento do fim do instituto pela impossibilidade de fundamento na extraterritorialidade, Saavedra Lamas justifica a manutenção do asilo em razão dos privilégios e imunidades dos diplomatas, bem como no sentimento de humanidade que leva a manter e a sustentar o asilo. Encerra com: "correspondendo a essa tradição, mantemos e solicitamos o direito de asylo".[185]

Dessa forma, o projeto de artigos sobre asilo teve voto contrário do Haiti, abstenção de EUA e Venezuela, sendo aprovado como projeto de tratado n. 10 (asilo). É a partir desse texto que o assunto será debatido na conferência pan-americana seguinte.

Cumpre ressaltar que, ainda em 1927, apesar de não ter havido manifestação de membros da delegação brasileira sobre o tema, Clóvis Beviláqua, em parecer como consultor jurídico do Itamaraty, afirmou a posição brasileira sobre a concessão do asilo, bem como da recusa em se conceder asilo em repartições consulares.[186]

1.2.9 A VI Conferência Internacional Americana e a Convenção de Havana sobre Asilo

O contexto em torno da VI Conferência Internacional Americana, em janeiro de 1928 em Havana, era ainda de maior desconfiança dos países latino-americanos, em geral, com a política intervencionista dos Estados Unidos na América Central e no Caribe. A intervenção norte-americana novamente na Nicarágua, em 1926, acendeu ainda mais o clima antiamericano, liderado diplomaticamente pela delegação argentina, que capitaneou os esforços durante toda a conferência pela defesa do princípio da não intervenção.[187] O Brasil[188] tentava manter-se equidistante – sem demonstrar maior

---

[185] COMISSÃO INTERNACIONAL DE JURISCONSULTOS AMERICANOS. Segunda Reunião no Rio de Janeiro (18 de abril a 20 de maio de 1927), Volume II. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1927, p. 419.

[186] BEVILÁQUA, Clóvis. Codificação Progressiva do Direito Internacional. Parecer de 26 de novembro de 1927. *In:* Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itaramaty, volume 02, p. 393.

[187] GARCIA, Eugênio Vargas. **Entre América e Europa**: a política externa brasileira na década de 1920. Brasília: Editora Universidade de Brasília/FUNAG, 2006, p. 441.

[188] A delegação brasileira presente à conferência e que aprovou a Convenção sobre Asilo era composta por Raul Fernandes, Lindolfo Collor, Alarico da Silveira, Sampaio Corrêa e Eduardo Espínola, *cf.* DIARIO de la Sexta Conferencia Internacional Americana. Habana, 1928, p. 7.

alinhamento a Washington, mas ao mesmo tempo não encampando as teses mais peremptórias contra os EUA.[189]

O governo estadunidense, por sua vez, deu muita ênfase a essa conferência, num esforço diplomático que levou o presidente Calvin Coolidge a comparecer pessoalmente na cerimônia de abertura dos trabalhos.[190]

Em relação ao projeto codificador de direito internacional, a conferência dividiu os trabalhos em duas comissões: a Comissão de Direito Internacional Privado e Uniformidade Legislativa – que levou à conclusão do Código Bustamante – e a Comissão de Direito Internacional Público e Polícia de Fronteiras, na qual o asilo seria um dos oito temas a serem discutidos.[191]

O delegado mexicano Fernando González Roa ficou encarregado de relatar a temática de asilo.[192] Para tanto, adotou integralmente o projeto de Tratado n. 10, elaborado pela Comissão de Jurisconsultos e propôs sua discussão, artigo por artigo.[193]

Logo na discussão do primeiro artigo do projeto de tratado, o delegado dos Estados Unidos pediu a palavra e reiterou a posição norte-americana contra o direito de asilo, mas respeitando a discussão e eventual conclusão do tratado, que contaria com a reserva dos Estados Unidos nesse tema.[194] Tratou-se, no caso, da única voz dissonante registrada nas atas da conferência.

Nesse sentido, não houve debates, como ocorrido na reunião dos jurisconsultos de 1927, sobre a premissa da existência do asilo diplomático. As discussões e votações estiveram diretamente relacionadas ao aperfeiçoamento da redação dos dispositivos presentes no projeto da Comissão de Jurisconsultos. Dos nove artigos do projeto, nove foram aprovados; houve apenas a supressão do artigo 4º, que dispunha sobre a impossibilidade de concessão, em caso de guerra, de asilo em Estado neutro quando o ato implicar vantagem para uma das partes em disputa.[195]

---

[189] GARCIA, Eugênio Vargas. **Entre América e Europa**: a política externa brasileira na década de 1920. Brasília: Editora Universidade de Brasília/FUNAG, 2006, p. 442-444.
[190] GARCIA, Eugênio Vargas. **Entre América e Europa**: a política externa brasileira na década de 1920. Brasília: Editora Universidade de Brasília/FUNAG, 2006, p. 443.
[191] DIARIO de la Sexta Conferencia Internacional Americana. Habana, 1928, p. 46.
[192] DIARIO de la Sexta Conferencia Internacional Americana. Habana, 1928, p. 47.
[193] DIARIO de la Sexta Conferencia Internacional Americana. Habana, 1928, p. 97.
[194] DIARIO de la Sexta Conferencia Internacional Americana. Habana, 1928, p. 97
[195] DIARIO de la Sexta Conferencia Internacional Americana. Habana, 1928, p. 128.

Contudo, apesar de semelhança quanto ao conteúdo, visualmente o projeto de Tratado n. 10 e a Convenção de Havana sobre Asilo aparentam certa divergência quanto à forma. Isso se deveu aos trabalhos da subcomissão de redação, composta pelos delegados Raul Fernandes (Brasil), Podestá Costa (Argentina), Máximo Cepeda (Nicarágua), Gustavo Gutierrez (Cuba) e Alejandro Álvarez (Chile).[196]

Em vez dos oito artigos aprovados, a redação final da Convenção[197] contou com apenas quatro, sendo que apenas os três primeiros artigos tratavam do direito de asilo. A subcomissão de redação sistematizou o direito de asilo basicamente nos artigos 1º e 2º. Como será visto no capítulo 3, a escolha de formatação dos artigos tornou confusa a própria remissão de dispositivos da Convenção, uma vez que não seguiu uma lógica adequada de redação legislativa.

O artigo 1º trata da impossibilidade de concessão de qualquer modalidade de asilo em decorrência do cometimento de crimes comuns e a desertores de terra e mar. Em seus parágrafos, consta o procedimento de retorno do indivíduo ao Estado onde foi

---

[196] DIARIO de la Sexta Conferencia Internacional Americana. Habana, 1928, p. 128.

[197] A Convenção de Havana sobre Asilo foi ratificada pelo Brasil e internalizada no ordenamento jurídico interno, *cf.* BRASIL. Decreto n°. 18.956, de 22 de outubro de 1929. Promulga seis convenções de direito internacional publico, approvadas pela Sexta Conferência internacional americana. 1929.

ARTICULO 1º

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 precdente 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 sólo en los casos y en la forma que establezean los respectivos Tratados y Convenciones o la Constitución y leyes del país de refugio.

ARTICULO 2º

El asilo de delincuentes políticos en Legaciones, navíos de guerra, campamentos o aeronaves militares, será respetado en la medida en que, como un derecho o por humanitaria tolerancia, lo admitieren el uso, la Convenciones o las leyes del país de refugio y de acuerdo con las disposiciones siguientes:

Primero: El asilo no podrá ser concedido sino en casos de urgencia y por el tiempo estrictamente indispensable para que el asilado se ponga de otra manera en seguridad.

Segundo: El Agente Diplomático, Jefe de navío de guerra, campamento o aeronave militar, inmediatamente después de conceder el asilo lo comunicará al Ministro de Relaciones Exteriores del Estado del asilado, o a la autoridad administrativa del lugar si el becho ocurriera fucra de la capital.

Tercero: El Gobierno del Estado podrá exigir que el asilado sea puesto fuera del territorio nacional dentro del más breve plazo possible; y el Agente Diplomático del país que hubire acordado el asilo, podrá a su vez exigir las garantías necesarias para que el refugiado salga del país respetándose la inviolabilidad de su persona.

Cuarto: Los asilados no podrán ser desembarcados en ningún punto del territorio nacional ni en lugar demasiado próximo a él.

Quinto: Mientras dure el asilo no se permitirá a los asilados practicar actos contrarios a la tranquilidad pública.

Sexto: Los Estados no están obligados a pagar los gastos por aquel que concede el asilo.

ARTICULO 3º

La presente Convención no afecta los compromisos adquiridos anteriomente por las Partes Contratantes en virtude de acuerdos internacionales.

cometido o crime: se for asilo diplomático (ou equivalente em navios ou aeronaves), trata-se de mera entrega a pedido do Estado; se for asilo territorial, o retorno do indivíduo se dará pelo procedimento extradicional, com base em eventuais tratados ou nas leis do país de refúgio.

Já o artigo 2º dispõe exclusivamente sobre o asilo diplomático. Convém destacar que o *caput* deste artigo menciona mais de uma possibilidade de fundamentação do asilo diplomático: "*como un derecho o por humanitaria tolerancia*". Esse ponto em particular, que já havia motivado discussões da reunião de 1927, foi também objeto de análise por parte dos internacionalistas brasileiros à época. Lafayette Rodrigues Pereira fundamenta o asilo por meio do "princípio de humanidade, e justifica-se pela razão de que o crime político é antes filho do erro do que da perversidade".[198] Heitor Lyra, em visão mais crítica, entende que o "Brasil tem respeitado o asilo não como um direito, mas como um acto puramente humanitário".[199] Jesús María Yepes, delegado colombiano presente na VI Conferência, também defende em seu livro o caráter humanitário da concessão de asilo aos chamados crimes políticos – que ele mesmo entende que o "delito político não existe", já que os fatos que levam à designação de "crime político" entrariam na esfera de erros, faltas, já que, "em política, o que hoje é considerado como um crime amanhã será motivo de orgulho".[200]

Os seis parágrafos do artigo 2º enumeram a dinâmica de concessão, os requisitos para a saída, prazo razoável para o salvo-conduto, o impedimento de desembarque próximo do território de onde se está saindo, bem como o dever do indivíduo asilado não praticar atos contrários à tranquilidade pública.

Apesar de a Convenção de Havana ser o instrumento normativo internacional mais bem desenvolvido sobre asilo diplomático até então, alguns pontos importantes ainda ficaram de fora da codificação. O principal deles, naquele momento, era a incumbência da qualificação do crime político para fins da concessão de asilo: se caberia ao Estado asilante ou ao asilado. Isso levou à discussão para a aprovação de um novo tratado, na conferência pan-americana seguinte.

---

[198] PEREIRA, Lafayette Rodrigues. **Princípios de Direito Internacional**. Rio de Janeiro: Jacinto Ribeiro dos Santos Editor, 1902. p. 232.
[199] LYRA, Heitor. **O Asylo Diplomático**. Jornal do Commercio, 30 de março de 1930, p. 3-4. Disponível em; http://memoria.bn.br/docreader/DocReader.aspx?bib=364568_12&pagfis=1601. Acesso em: 17 maio 2022, p. 4.
[200] YEPES, J. M. **La Codificación del Derecho Internacional Americano y la Conferencia de Rio de Janeiro**. Bogotá: Imprenta Nacional, 1927, p. 234-235.

1.2.10 A VII Conferência Internacional Americana e a Convenção de Montevidéu sobre Asilo Político

Quando a VII Conferência Internacional Americana se iniciou, em dezembro de 1933 em Montevidéu, o continente americano passava por transformações políticas importantes, para além daquelas decorrentes diretamente da crise de 1929. Na América do Sul, a Questão de Letícia levava a tensões e a alguns atos de hostilidade entre Colômbia e Peru junto à fronteira com o Brasil.[201] Ainda na região, Bolívia e Paraguai escalaram a disputa sobre a região do Chaco Boreal, culminando na Guerra do Chaco, iniciada em 1932.[202]

No Brasil, a Revolução de 1930 pôs fim à Primeira República e gerou uma leva de concessões de asilo diplomático que abrangeu quase todas as legações acreditadas no Rio de Janeiro.[203] Ademais, a incerteza sobre a extensão do período de governo provisório de Vargas levou a contestações e mesmo à guerra civil em São Paulo.[204]

Instabilidade e golpe de Estado também ocorreram na Argentina, pondo um fim ao governo reeleito de Hipólito Yrigoyen,[205] que acabou asilado na embaixada espanhola em Buenos Aires, em 1931.[206] Em relação aos Estados Unidos, a ascensão de Franklin Delano Roosevelt à presidência, naquele início de 1933, indicou mudança de paradigma na política externa estadunidense: em vez do *Big Stick* de seu parente distante, os Estados Unidos a partir de então adotariam a chamada "política da boa vizinhança".[207]

Tendo em conta o contexto político e econômico, a pauta da Conferência de Montevidéu centrou-se em discussões a respeito da "organização da paz", de problemas

---

[201] DORATIOTO, Francisco. **O Brasil no Rio da Prata (1822-1994).** Brasília: FUNAG, 2014, p. 105.
[202] MELLO BARRETO, Fernando. **Os Sucessores do Barão**: relações exteriores do brasil 1912-1964. São Paulo: Paz e Terra, 2001, p. 93-98.;
[203] FERNANDES, Carlos A. **Do Asilo Diplomático**. Coimbra: Coimbra Editora, 1961, p. 45.
[204] FAUSTO, Bóris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2022, p. 343-351.
[205] DONGHI, Tulio Halperin. **Historia contemporánea de América latina**. 13ª Ed. 7ª Reimp. Madrid: Alianza Editorial, 2008, p. 385-386.
[206] FERNANDES, Carlos A. **Do Asilo Diplomático**. Coimbra: Coimbra Editora, 1961, p. 46.
[207] DONGHI, Tulio Halperin. **Historia contemporánea de América latina**. 13ª Ed. 7ª Reimp. Madrid: Alianza Editorial, 2008, p. 374-375.

econômicos e financeiros e de questões sociais, como direito do trabalho e direitos civis e políticos das mulheres.[208]

Na pauta dos "Problemas de Direito Internacional" perante a Segunda Comissão – presidida pelo brasileiro Afrânio de Mello Franco –, um dos sete temas objeto de deliberação era a "definição, duração e reciprocidade do asilo político".[209] Conforme já analisado anteriormente, a Convenção de Havana de 1928 não preencheu algumas lacunas a respeito de questões importantes sobre o direito de asilo, sobretudo em relação a quem caberia a qualificação do crime político – se ao Estado que concede asilo ou ao Estado onde o indivíduo é perseguido. Apesar de a prática e a doutrina de então ter predominância no sentido de que incumbe ao Estado que concede asilo a qualificação daqueles atos como crime político, a possibilidade de codificação geraria maior previsibilidade e estabilidade ao sistema.[210]

O projeto de tratado discutido na Conferência de Montevidéu teve por base o estudo encomendado pela União Pan-americana ao *American Institute of International Law*, em 1933.[211] Na subcomissão[212] criada para analisar o tema do direito de asilo, o relator escolhido – o delegado guatemalteco Carlos Salazar – apresentou um informe em que apontou as dificuldades que a aplicação da Convenção de Havana de 1928 apresentava na prática dos Estados.[213]

Sua proposta, em relação ao artigo 1º da Convenção de Havana de 1928, era dissociar os institutos do asilo diplomático e asilo territorial, deixando as questões relacionadas ao último, no tocante ao cometimento de crimes comuns, para os tratados de extradição. O relator também propõe uma declaração expressa a respeito dos Estados que não reconhecem o asilo ou o que o concedem com limitações. Por fim, Carlos

[208] SÉPTIMA Conferencia Internacional Americana. Sesiones Plenarias: Actas y Antecedentes. Montevideo, 1933, p. 3-5.
[209] SÉPTIMA Conferencia Internacional Americana. Sesiones Plenarias: Actas y Antecedentes. Montevideo, 1933, p. 3.
[210] ACCIOLY, Hildebrando. **Tratado de Direito Internacional Público** – Tomo II. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1934, p. 326.
[211] QUESTION of Diplomatic Asylum. Report of the Secretary-General, by the General Assembly, 22 September 1975. Disponível em: https://www.unhcr.org/protection/historical/3ae68bf10/question-diplomatic-asylum-report-secretary-general.html. Acesso em: 22 jan. 2023.; SÉPTIMA Conferencia Internacional Americana. Sesiones Plenarias: Actas y Antecedentes. Montevideo, 1933, p.184.
[212] Tendo em vista a quantidade de temas a serem analisados pela Segunda Comissão, optou-se por dividir os sete temas em cinco subcomitês. O quarto subcomitê ficou encarregado dos temas de asilo, extradição e nacionalidade, *cf.* SÉPTIMA Conferencia Internacional Americana. Sesiones Plenarias: Actas y Antecedentes. Montevideo, 1933, p. 96-98.
[213] SÉPTIMA Conferencia Internacional Americana. Sesiones Plenarias: Actas y Antecedentes. Montevideo, 1933, p. 184.

Salazar propõe que a qualificação de crime político fique a cargo do Estado que concede o asilo ao indivíduo.[214]

A minuta de Convenção sobre Asilo Político foi posta em votação na terceira sessão plenária da VII Conferência e foi aprovada sem qualquer discussão,[215] tendo-se constado em ata apenas a intervenção do delegado estadunidense Reuben Clark, que reiterou a posição de seu país contra o instituto.[216]

Do ponto de vista da técnica legislativa, a Convenção de Montevidéu sobre Asilo Político, de 1933,[217] apresenta algumas incongruências. A primeira é em relação à

---

[214] SÉPTIMA Conferencia Internacional Americana. Sesiones Plenarias: Actas y Antecedentes. Montevideo, 1933, p. 184-185.

[215] O texto da Convenção em português está disponível no Decreto n. 1.570/1937, que internalizou o tratado no ordenamento jurídico brasileiro, *Cf.* BRASIL, Decreto n. 1.570, de 13 de abril de 1937. Promulga as Convenções sobre direitos e deveres dos Estados e sobre Asílo político, assinadas em Montevidéo a 26 de dezembro de 1933, por ocasião da Sétima Conferencia internacional americana. 1937.

[216] SÉPTIMA Conferencia Internacional Americana. Sesiones Plenarias: Actas y Antecedentes. Montevideo, 1933, p. 80.

[217] O texto da Convenção em português está disponível no Decreto n. 1.570/1937, que internalizou o tratado no ordenamento jurídico brasileiro, *Cf.* BRASIL, Decreto n. 1.570, de 13 de abril de 1937. Promulga as Convenções sobre direitos e deveres dos Estados e sobre Asílo político, assinadas em Montevidéo a 26 de dezembro de 1933, por ocasião da Sétima Conferencia internacional americana. 1937.

Convenção sobre Asilo Político

Artigo 1

O artigo 1 da Convenção de Havana sobre Direito de Asilo, de 20 de fevereiro de 1928, é substituido pelo seguinte: "Não é licito aos Estados dar asilo em legações, navios de guerra, acampamentos ou aeronaves militares, aos inculpados do delitos comuns que se acharem devidamente processados ou tiverem sido condemnados por tribunais ordinarios, assim como aos desertores de terra e mar.

"As pessôas mencionadas no paragrafo precedente que se refugiarem em qualquer dos lugares nele especificados, deverão ser entregues logo que o requeira o Govêrno local."

Artigo 2

Compete ao Estado que dá asilo a qualificação do delito politico.

Artigo 3

O asilo politico, por seu carater de instituição humanitária, não está sujeito a reciprocidade. Todos podem ficar sob a sua proteção, seja qual fôr a nacionalidade que pertençam, sem prejuizo das obrigações que na materia tenha contraído o Estado de que façam parte; mas os Estados que não reconheçam o asilo politico, se não com certas limitações ou modalidades, só poderão exercê-lo em países estrangeiros da maneira e dentro dos limites em que o tiverem reconhecido.

Artigo 4

Quando fôr solicitada a retirada de um agente diplomatico em consequencia das discussões a que tiver dado lugar um caso de asilo politico, o agente diplomatico deverá ser substituido por seu Governo, sem que isso possa determinar a interrupção das relações diplomaticas entre os dois Governos.

Artigo 5

A presente Convenção não atinge os compromissos contraidos anteriormente pelas Altas Partes Contrátantes em virtude de Acôrdos internacionais.

Artigo 6

A presente Convenção será ratificada pelas Altas Partes Contrátantes de acôrdo com os respectivos processos constitucionais. O Ministério das Relações Exteriores da República Oriental do Uruguay fica encarregado de enviar cópias devidamente autenticadas aos Governos, para o referido fim. Os instrumentos de ratificação serão depositados nos arquivos da União Panamericana, em Washington, que notificará o dito deposito aos Governos sinátarios. Tal notificação valerá como troca de ratificações.

Artigo 7

revogação parcial do texto do artigo 1º da Convenção de Havana de 1928, com a complementação de outros oito artigos em sequência. As matérias constantes nas duas convenções, com exceção do artigo 1º, são diferentes, ainda que complementares. Outro aspecto que se constata é que a Convenção de Montevidéu de 1928 não é propriamente um protocolo adicional ou mesmo uma emenda completa ao tratado anterior; houve apenas a mudança no primeiro artigo, que nem trata especificamente de asilo diplomático, e sim da ilicitude de se conceder asilo a crimes comuns. Dessa maneira, a Convenção de Montevidéu de 1933, para além de uma emenda, é um tratado sobre outros aspectos a respeito do direito de asilo.

Sobre isso, cabe a análise dos artigos 2º, 3º e 4º do novo tratado. O artigo 2º deixa explícita a incumbência ao Estado que concede asilo a qualificação do crime político do indivíduo perseguido.

O artigo 3º trata de dois temas abordados pelo relatório de Salazar: o primeiro diz respeito à ausência de reciprocidade na concessão de asilo, dado o caráter humanitário; além disso, fica expresso que não há qualquer restrição quanto à nacionalidade do indivíduo para a concessão de asilo diplomático. O segundo tema é a respeito da liberalidade de Estados que eventualmente não reconheçam ou que restrinjam o alcance do asilo: não fica claro o alcance da expressão "dentro dos limites em que o tiverem reconhecido", o que leva, consequentemente, ao reconhecimento do direito de asilo mesmo para aqueles Estados que tradicionalmente o rejeitam na teoria, mas o aplicam na prática.

Já o artigo 4º aborda uma consequência prática possível após a concessão do asilo: a declaração de *persona non grata* ou o pedido de retirada do agente diplomático que concedeu o asilo diplomático. A solução da Convenção é pragmática, ao indicar o

---

A presente Convenção entrará em vigor entre as Altas Partes Contrátantes na ordem em que estas tenham depositado suas respectivas ratificações.

Artigo 8

A presente Convenção vigorará indefinidamente, mas poderá ser denunciada mediante aviso antecipado de um ano á União Panamericana, que o transmitirá aos demais Governos sinátarios. Decorrido esse prazo, cessarão os efeitos da Convenção para o denunciante, subsistindo para as demais Altas Partes Contrátantes.

Artigo 9

A presente Convenção ficará aberta á adesão e acessão dos Estados, não signatários. Os instrumentos correspondentes serão depositados nos arquivos da União Panamericana, que deles dará conhecimento ás outras Altas Partes Contratantes.

Em fé do que, os Plenipotenciários abaixo mencionados firmam e selam a presente Convenção em espanhol, inglês, português, e francês, na cidade de Montevidéo, República Oriental do Uruguay, aos vinte e seis dias do mês de dezembro do ano de mil novecentos e trinta e três.

dever de substituição do agente diplomático, sem que isso implique a interrupção das relações diplomáticas entre os dois Estados.

A análise da Convenção de Montevidéu de 1933 permite constatar que ela atendeu a questões práticas do exercício do asilo diplomático após a conclusão da Convenção de Havana. Não se trata de sucessão de tratados, e sim de complementaridade: enquanto que a Convenção de 1928 definiu as bases para a concessão do asilo diplomático, a Convenção de 1933 buscou resolver alguns problemas inerentes ao seu exercício.

Antes da II Guerra Mundial – quando o movimento pan-americano sofreu profundas transformações, conjuntamente com o restante do mundo –, houve ainda a VIII Conferência Internacional Americana, realizada em Lima, em 1938. Nessa conferência, contudo, não se discutiu mais quaisquer questões relacionadas ao direito de asilo. Os temas tratados no Comitê de Direito Internacional abrangiam reclamações pecuniárias, nacionalidade de pessoas jurídicas, imunidade de navios governamentais e princípios relacionados ao reconhecimento de beligerância.[218] O pan-americanismo codificador, em relação à produção de tratados gerais sobre asilo, encerraria seu prolífico período de produção e debate no período pré-guerra. Sua retomada, no final da década de 1930, seria em outros paradigmas, numa nova configuração do sistema interamericano.

1.3 Entre tratado e costume: o asilo diplomático no pan-americanismo codificador

O desenvolvimento do instituto do asilo diplomático na América Latina foi fruto do esforço de juristas e diplomatas na codificação do Direito Internacional no continente. Alguns temas foram, desde logo, objeto de deliberação, e o asilo diplomático, enquanto categoria de análise conjunta com a extradição, teve importante papel nesse processo.

Se o fundamento era humanitário ou se já era um direito próprio dos Estados, o certo é que os esforços contínuos de codificação levaram ao entendimento da existência do asilo diplomático como categoria jurídica no Direito Internacional Americano.

---

[218] REPORTS of the Delegation of the United States of America to the Eighth International Conference of American States. Washington: Government Printing Office, 1941, p. 18-22

Nesse longo período, o debate sobre asilo foi-se modificando à medida que o próprio processo codificador se consolidava.

1.3.1 Juristas não latino-americanos

Entre os autores não latino-americanos, Georges Scelle, John Bassett Moore, Barry Gilbert e Ellery Stowell se destacam, seja pela análise doutrinária sobre o direito de asilo, seja pela compilação – no caso dos norte-americanos – da prática estatal durante o período analisado.

Geoges Scelle, em publicação de 1912, refuta a tese da extraterritorialidade e elabora interessante argumento retórico: se a embaixada fosse território estrangeiro, então não caberia ao Estado territorial pedir a entrega do indivíduo; seria necessário um processo de extradição.[219]

O jurista francês analisa o asilo diplomático sob o ponto de vista humanitário. Para ele, não deixa de ser uma intervenção – e como toda intervenção, seria proibida pelo direito internacional –, contudo, trata-se de "intervenção humanitária", o que se justificaria no "direito das gentes *lato sensu*".[220]

O caráter costumeiro do asilo é evidenciado na seguinte passagem:

> Como toda disciplina jurídica costumeira, ele deve ter flexibilidade suficiente para se adaptar às necessidades internacionais das regiões onde é invocado. A prática do asilo, especial a certos países, é uma prova disso[221].

O posicionamento de Geoges Scelle a respeito de alguns fundamentos do direito de asilo diplomático, no início do século, será confrontado em momento posterior,

---

[219] SCELLE, Georges. Asile interne. *In:* **Révue Générale du Droit International Public**. Tome XIX. Paris 1912 p. 623-635, p. 624.
[220] SCELLE, Georges. Asile interne. *In:* **Révue Générale du Droit International Public**. Tome XIX. Paris 1912 p. 623-635, p. 625.
[221] "Comme toute discipline juridique, et surtout lorsqu'il s'agit de discipline juridique coutumière, il doit avoir assez de souplesse pour s'adapteraux nécessités internationales des régions où on l'invoque. La pratique de l'asile, spéciale à certains pays, en est une preuve" (tradução livre), *cf.* SCELLE, Georges. Asile interne. *In:* **Révue Générale du Droit International Public**. Tome XIX. Paris 1912 p. 623-635, p. 633.

quando o jurista assumir a posição de representante legal do Peru durante o julgamento do Caso Asilo na Corte Internacional de Justiça, conforme será analisado no capítulo 3.

John Bassett Moore, numa sequência de três artigos publicados entre março e setembro de 1892,[222] realiza grande esforço de levantamento da prática continental sobre o direito de asilo diplomático em legações, consulados e navios de guerra. Enquanto os dois primeiros artigos descrevem os principais casos de cada país, inclusive dos Estados Unidos, no terceiro ele analisa doutrinariamente questões acerca do direito de asilo até o fim do século XIX.

Bassett Moore entende que o asilo diplomático não está previsto no direito internacional, sendo aplicado apenas no âmbito do consentimento dos Estados. O fato de ser concedido por alguns países (inclusive os EUA) seria decorrente de uma "prática reconhecida". Contudo, essa prática existe "não como um direito decorrente do direito positivo ou do costume, mas como um privilégio baseado na tolerância".[223] O autor também rejeita a tese da extraterritorialidade, afirmando que o asilo é baseado no consentimento.[224]

Por outro lado, o asilo naval era um direito reconhecido sem maiores problemas. A propósito, o asilo naval tinha aceitação geral dos Estados e da doutrina. Mesmo quem eventualmente não defendesse o instituto, não discordava a respeito do dever de respeito à inviolabilidade plena dos navios de guerra.[225] A divergência em torno do asilo naval era a respeito de sua extensão aos navios mercantes (defendido por minoria, mas regulado excepcionalmente no Tratado de Washington de 1907),[226] ou então da negativa

---

[222] MOORE, John Bassett. Asylum in Legations and Consulates and in Vessels. I. *In:* **Political Science Quarterly**, Vol. 7, N. 1, mar. 1892, p. 1-37; MOORE, John Bassett. Asylum in Legations and Consulates and in Vessels. II. *In:* **Political Science Quarterly**, Vol. 7, N. 2, jun. 1892, p. 197-231; MOORE, John Bassett. Asylum in Legations and Consulates and in Vessels. III. *In:* **Political Science Quarterly**, Vol. 7, N. 3, sep. 1892, p. 397-418.

[223] MOORE, John Bassett. Asylum in Legations and Consulates and in Vessels. III. *In:* **Political Science Quarterly**, Vol. 7, N. 3, sep. 1892, p. 397-418, p. 403.

[224] MOORE, John Bassett. Asylum in Legations and Consulates and in Vessels. III. *In:* **Political Science Quarterly**, Vol. 7, N. 3, sep. 1892, p. 397-418, p. 403. Outro autor estadunidense, Robert Edgar, em artigo sobre direito de asilo, basicamente apresenta uma resenha dos estudos de Bassett Moore, contudo fundamenta o asilo segundo a teoria da extraterritorialidade, *cf.* EDGAR, Robert. A. The Right of Asylum. *In*: **Law Student's Helper** 19, no. 9: 263-266, September 1911.

[225] Sobre o debate a respeito: MONCADA, Hugo Cabral de. **O asilo interno em direito internacional público.** Coimbra: Edição do autor, 1946, p. 66.

[226] Sobre asilo em navios mercantes, Bassett Moorte cita o caso no navio a vapor brasileiro Cuyabá, em 1873. O comandante do navio asilou um militar paraguaio, partindo de Assunção, chegando em Buenos Aires, as autoridades locais tentaram prender o militar, mas o comandante brasileiro impediu. As autoridades argentinas, então, negaram a saída do navio. A controvérsia foi solucionada pela via diplomática e promessa de acordo bilateral para que fossem estendidas a inviolabilidade dos navios de guerra aos navios postais ou subsidiados pelos governos. Em 1874, o próprio governo brasileiro negaria

do Estado territorial da qualificação realizada pelo Estado asilante. O caso do asilo concedido por navio de guerra português aos marinheiros brasileiros durante a Revolta da Armada, em 1893, é exemplo disso.[227]

Barry Gilbert, por sua vez, escreve sobre asilo diplomático na década seguinte. Em dois artigos (1901[228] e 1909)[229] – sendo um basicamente a atualização do outro anos depois –, o autor centra sua análise na prática dos Estados Unidos de asilo em consulados e legações.

Gilbert é categórico em afirmar que "*the right of asylum is no right at all*".[230] O modo direto e prático na análise é constatado em toda a obra. Seguindo uma linha cronológica, Gilbert tenta comparar o discurso com a prática estadunidense. Ao longo de 43 casos analisados entre meados do século XIX e início do século XX, Gilbert aponta que os EUA concedem muito mais asilo diplomático do que recusa, numa prática consolidada.[231]

Apesar da negativa do reconhecimento jurídico do asilo, Barry Gilbert afirmou que estava se formando nos EUA uma situação de formação de um "quase direito",[232] o

---

asilo em navios mercantes em fato ocorrido no Rio Apa., *cf.* MOORE, John Bassett. Asylum in Legations and Consulates and in Vessels. III. *In:* **Political Science Quarterly**, Vol. 7, N. 3, sep. 1892, p. 397-418, p. 417.

[227] Sobre o asilo naval na Revolta da Armada: FREIRE, Felisberto. **História da Revolta de 6 de Setembro de 1893**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 256-265.; CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Repertório da Prática Brasileira de Direito Internacional Público (Período 1889-1898)**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1988, p. 193-200; SANTOS JÚNIOR, João Júlio Gomes dos. Entre barcos e telegrames: a crise do asilo diplomático depois do fim da Revolta da Armada (1894). *In:* **Antíteses**, v. 7, n.13, jan-jun.2014, p. 134-157. Ainda sobre asilo naval, em momento posterior, o jurista e juiz da CIJ Arnold McNair publicou artigo em 1950, que trancreve a prática britânica de extradição e asilo extraterritorial, em que constam casos de concessão de asilo naval, bem como documentos do Reino Unido sobre o tema, *cf.* MCNAIR, Arnold. Extradition and Exterritorial Asylum. *In:* **British Year Book of International Law** 28: 172-203, 1951.

[228] GILBERT, Barry. The Right of Asylum in the Legations of the United States in Central and South America. *In:* **Harvard Law Review** , Jun., 1901, Vol. 15, No. 2, Jun., 1901, p. 118-139.

[229] GILBERT, Barry. The Practice of Asylum in Legations and Consulates of the United States. *In:* **The American Journal of International Law** , Jul., 1909, Vol. 3, No. 3, Jul., 1909, p. 562-595.

[230] GILBERT, Barry. The Right of Asylum in the Legations of the United States in Central and South America. *In:* **Harvard Law Review** , Jun., 1901, Vol. 15, No. 2, Jun., 1901, p. 118-139, p. 118.

[231] GILBERT, Barry. The Practice of Asylum in Legations and Consulates of the United States. *In:* **The American Journal of International Law** , Jul., 1909, Vol. 3, No. 3, Jul., 1909, p. 562-595.

[232] "We thus reach a conclusion that, owing to the long continuance of the custom and the acquiescence therein of the local governments, the nations of the world in general and the United States in particular, notwithstanding its qualified denunciation, while dis avowing the usage in legal theory, will claim under certain conditions the quasi-right of being accorded the same privileges of asylum as have hitherto been granted in Central and South America.", *cf.* GILBERT, Barry. The Right of Asylum in the Legations of the United States in Central and South America. *In:* **Harvard Law Review** , Jun., 1901, Vol. 15, No. 2, Jun., 1901, p. 118-139, p. 131.

que apontava para uma incoerência entre discurso e prática por parte do governo norte-americano.

De forma direta e didática, Barry Gilbert expõe suas conclusões em dez tópicos. Menciono os quatro primeiros a seguir e os seguintes no rodapé:

> The following statements possibly are indicative of our future policy, and, upon the whole, they perhaps summarize the true position of the Department of State in the past, when the occasional lapses, variations, and inconsistencies have been harmonized or forgotten:
>
> (a) The United States refuses to recognize that there is any right of asylum by the law of nations.
>
> (b) Yet, by long acquiescence and usage, in the countries of Spanish America, such a custom does exist.
>
> (c) This government is unwilling, acting independently, to assent to its entire abolishment, but expects the same privileges, if demanded, that are accorded the other powers, and will not tolerate invasion of a legation or of a consulate whenever protection has actually been extended. However,
>
> (d) It believes that this custom, as practiced in the past, is as bad in policy as it is erroneous in principle; that it tends to aggravate those conditions which called it into being; that it is subject to great abuse, whichh is apparently inseparable from its existence;[233]

Dessa forma, embora não reconheça o asilo como um direito, constata a incoerência estadunidense na aplicação do instituto e reconhece a existência de asilo enquanto costume entre os países da América Latina.

---

[233] (e) Its use must be limited to very narrow conditions within the careful discretion of the representative of this government, (f) While a refusal to exercise the privilege will never be looked upon with disfavor. (g) No tender of asylum should ever be made in advance of an actual emergency, and (h) Asylum can be granted only in case (1) there is mob violence threatened and imminent, or (2) when the existing government has been overthrown and the local law has given way to license and riot, but no discrimination is to be made in favor of either former or prospective government officials; (i) And it can never be invoked to harbor criminals and offenders against the laws when they are demanded in regular proceedings by proper authorities. (j) Whenever the protection is granted, all munitions of war must be confiscated; the refugees must be kept within the limits of the legation premises; and all communication with outside parties must be strictly prohibited.

This seems to be about as far as it is possible to curtail the " right," or perhaps, until the civilization of the South American countries is farther advanced, about as far as is expedient. Within these narrow limits, if they are strictly adhered to, humanity and wisdom seem to have joined hands, and with a consistent course predicated upon the above gleaned principles, the so-called right of asylum should not in the future be the cause of any serious difficulty, although it is doubtful if it will for many years disappear entirely from the yearly records of the Department of State, *Cf:* GILBERT, Barry. The Practice of Asylum in Legations and Consulates of the United States. *In:* **The American Journal of International Law** , Jul., 1909, Vol. 3, No. 3, Jul., 1909, p. 562-595.

Encerrando os autores de fora da região, Ellery Stowell publica já nos anos 1920, em momento de discussão dos projetos de convenção sobre asilo. Em dois artigos,[234] Stowell defende a regulamentação dos privilégios e imunidades diplomáticos e comenta, num deles, o projeto de convenção do *American Institute of International Law* (AIIL), que previa a negação do direito de asilo e a possibilidade de cerco à legação. Sobre asilo diplomático, Stowell reproduz preconceito em abordagem sobre "graus de civilização" entre Estados, a fim de dissociar os Estados latino-americanos daqueles que não reconhecem o direito de asilo.[235]

Em outro curto artigo-comentário, Stowell reproduz uma Ordem Executiva do presidente Herbet Hoover, de 1º de dezembro de 1932, em que expõe a contradição da prática estadunidense apontada por Barry Gilbert:

> There is no law of asylum of general application in international law. Hence, where asylum is practiced, it is not a right of the legate state but rather a custom invoked or consented to by the territorial government in times of political instability. While the practice is recognized in most of the Latin American countries, and was the subject of a convention signed at Habana at the Sixth Pan American Conference in 1928, it has never existed in the United States and has never been recognized as a right which could be claimed by refugees or granted by diplomatic missions. The custom is justified publicly on humanitarian grounds, but in practice it is used primarily for the personal protection of conspirators planning a coup d'4tat or for the government fearing or experiencing one.[236]

Não há Direito, mas é praticado. Não reconhece enquanto instituto de direito internacional, mas é uma prática costumeira invocada ou consentida pelo Estado territorial. Essa contradição seguirá nas décadas seguintes, servindo de base para exemplo de negador persistente ao costume sobre asilo.

1.3.2 Juristas latino-americanos

---

[234] STOWELL, Ellery C. Diplomatic Priviledges and Immunities. *In:* **The American Journal of International Law**, Oct., 1926, Vol. 20, No. 4, Oct., 1926, p. 735-738; STOWELL, Ellery C. Projects of the American Institute of International Law on Treaties, Diplomatic Agents, and Consuls. *In*: **The American Journal of International Law**, Vol. 21, No. 2, Apr., 1927, p. 313-316.

[235] STOWELL, Ellery C. Diplomatic Priviledges and Immunities. *In:* **The American Journal of International Law**, Oct., 1926, Vol. 20, No. 4, Oct., 1926, p. 735-738, p. 737.

[236] STOWELL, Ellery. Unsanctioned Asylum, *In:* **Cumulative Digest of International Law and Relations** 2: 103-104, 1931-1932.

Na América Latina, a doutrina de Andrés Bello e Carlos Calvo, cujas obras datam do século XIX, contribuíram para a formação de uma geração de juristas interessados não em negar o instituto, mas em regulá-lo, em estabilizar as bases pelas quais a prática vinha se consolidando.

Andrés Bello é um caso interessante. Não é raro o autor venezuelano ser retratado apenas como um opositor ao direito de asilo,[237] tendo uma passagem de seu livro sido justificada para essa conduta.[238] De fato, ele defende o uso da força para romper a inviolabilidade dos locais da missão para retirar o indivíduo da legação neste ponto. Ocorre que, no mesmo livro, em seção específica sobre direito de asilo, ele afirma que "*es costumbre conceder asilo a todos los delitos que no están acompañados de circunstancias muy graves*".[239] Na mesma seção, afirma a concessão de asilo para crimes políticos.[240]

Dado o contexto, pode-se considerar que Andrés Bello adota postura que relativiza a inviolabilidade dos locais da missão diplomática a depender do tipo de crime e caso o representante diplomático do Estado acreditante não aceite a entrega do asilado. Por outro lado, admite a concessão de asilo político, em gradação acerca da gravidade do crime cometido.

Essa postura se coaduna com parte da doutrina europeia, descrita no item 1.2. No entanto, a ideia de violação plena da inviolabilidade diplomática não terá apoio continental. A posição de Carlos Calvo em defesa do instituto do asilo foi a mais

---

[237] MONCADA, Hugo Cabral de. **O asilo interno em direito internacional público.** Coimbra: Edição do autor, 1946, p. 66; RAYNELI, Ernesto T. **Derecho Diplomático Moderno**. Buenos Aires: Librería Nacional, 1914, p. 189-190.

[238] El ministro por otra parte, no debe abusar de esta inmunidad, dando asilo á los enemigos del gobierno ó á los malhechores. Si tal hi-ciese, el soberano del país tendria derecho para examinar hasta Esta po, to deria respetarse el asilo, y tratandose de delitos de podria dar órdenes para que se rodease de guardias la casa del ministro, para insistir en la entrega del reo y aun para extraerlo por fuerza, *cf*. BELLO, Andrés. **Principios de Derecho Internacional**. Segunda Edición. Paris: Garnier, p. 284

[239] Trecho completo: "es costumbre conceder asilo a todos los delitos que no están acompañados de circunstancias muy graves Pero las naciones pueden limitar por tratados el derecho de asilo, y así lo hacen los pueblos vecinos o que tienen frecuentes comunicaciones comerciales, obligándose recriprocamente a la entrega de los soldados o marineros desertores , de los ladrones, etc. Ward considera estos tratados como una prueba de los progresos que hacen las naciones en regularidad y orden", *cf*. BELLO, Andrés. **Principios de Derecho Internacional**. Segunda Edición. Paris: Garnier, p. 80.

[240] Essa postura se coaduna com o perfil menos afeito ao uso da força e mais adepto à igualdade jurídica entre Estados, conforme análise Iván Jaksic em JAKSIC, Iván. **A vida de Andrés Bello**: erudição e construção de nação na América Latina do século XIX. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2018, p. 271-272.

adotada, embora o próprio autor argentino reconheça, de forma mais sutil, a possibilidade de quebra da inviolabilidade em casos graves.[241]

A geração de juristas latino-americanos que publicaram no início do século XX buscaram superar a ideia de violação à embaixada, passando a medidas menos invasivas, mas ainda intrusivas, como o cerco da legação ou ações diplomáticas como o rompimento de relações – embora ainda haja resquícios daquele entendimento no projeto de código de Epitácio Pessoa, conforme analisado anteriormente. Da mesma forma, conforme visto no debate estadunidense acerca do não reconhecimento do asilo como direito, juristas latino-americanos passaram a defender o caráter humanitário do instituto.

Retomando Albertini e seu *Derecho Diplomático*, de 1866, Roberto Domenech[242] entende o asilo como dever de humanidade. Ernerto Rayneli, por sua vez, defende o caráter jurídico do asilo.[243]

Alejandro Álvarez, no célebre *Droit International Américain*, defendeu o instituto, afirmando que a prática havia se estabelecido como um "direito de asilo segundo o direito internacional". Além disso, ao transcrever documentação do governo norte-americano, a fim de justificar o argumento sobre o caráter latino-americano do asilo, menciona passagem do texto que afirma que, "nos países da América Latina, esse costume [de asilo] existe".[244]

A defesa do asilo diplomático no início do século XX, porém, não era unânime. Entre as vozes contrárias mais eloquentes estava o autointitulado "inimigo do asilo diplomático"[245] Tobar y Borgoño. O jurista equatoriano defendia o progressivo desuso

---

[241] "Si la inviolabilidad del domicilio de un ministro público es incuestionable como principio de derecho internacional en tanto que esté dentro de su legítima esfera de accion; y si hay casos gravísimos en que los gobiernos pueden, en uso de un supremo derecho, allanar las embajadas, se comprenderá fácilmente como ha debido caer en desuso la antigua práctica que extendia la inviolabilidad á toda la manzana en que estuviera situado el palacio de la embajada", *cf.* CALVO, Carlos. **Derecho Internacional Teórico y Practico de Europa y América**. Tomo Primero. Paris: Durand et Pedone-Lauriel, 1868, p. 355. Essa gradação em escala de gravidade para medidas extremas é defendida também pelo então professor da Universidade Livre de Manaos, Gaspar Guimarães, *cf.* GUIMARÃES, Gaspar. **Direito Internacional Público e Diplomacia**. Manaus: Lino Aguiar & Irmão, 1914, p. 329.

[242] DOMENECH, Roberto. **Las Guerras Civiles Americanas ante el Derecho Internacional**. Buenos Aires: Imp. de Obras de Spinelli, 1915.

[243] RAYNELI, Ernesto T. **Derecho Diplomático Moderno**. Buenos Aires: Librería Nacional, 1914.

[244] ÁLVAREZ, Alejando. **Le Droit International Americain**. Paris: Pédone, 1910, p. 74.

[245] TOBAR Y BORGOÑO, C. M. **L'Asile interne devant le Droit International**. Barcelone: Imprimerie de Carbonell y Esteva, 1911, p. 8.

do instituto, embora reconhecesse, "em voz baixa",[246] a necessidade de se mantê-lo como meio necessário de correção de injustiças em casos de revoluções e guerras civis.

Entre os autores brasileiros, para além da contribuição de Epitácio Pessoa, destacam-se Clóvis Beviláqua e Hildebrando Accioly na defesa do instituto, e Heitor Lyra, em postura similar à de Tobar y Borgoño.

Em 1931, num curto, mas denso parecer, Clóvis Beviláqua analisa o asilo diplomático em três esferas: doutrinária, convencional e costumeira. Em relação ao entendimento doutrinário sobre o instituto, resume o então consultor jurídico do Itamaraty:

> Os agentes diplomáticos não têm o direito de dar asilo aos criminosos de direito comum. Em relação aos crimes políticos, porém, atento à excitação dos ânimos, o sentimento de humanidade justifica o asilo, como discreta intercessão moderadora, para impedir excessos possíveis. Por isso mesmo, deve durar apenas o tempo necessário para que o asilado se afaste do país, sob garantia de não ser molestado, ou de qualquer outro modo, se ponha em segurança[247].

Na esfera convencional, Beviláqua indica a existência dos tratados já apresentados neste trabalho: o Tratado de Direito Penal Internacional de Montevidéu de 1889 e a Convenção de Havana de 1928.

Por sua vez, em âmbito costumeiro, Beviláqua entende que "na falta de convenção ou tratado entre dois países, prevalece o direito consuetudinário, que é, afinal, o expresso pela doutrina e pela Convenção de Havana, documento de alto valor, no caso, por ter resultado da colaboração dos povos da América, traduzindo o direito internacional neste continente".[248] Conclui o parecerista com o entendimento de que "sendo a concessão de asilo a político um direito, com fundamento no costume ou em convenção, não respeitá-lo o Govêrno do país, onde se der, constitui delito

---

[246] TOBAR Y BORGOÑO, C. M. **L'Asile interne devant le Droit International**. Barcelone: Imprimerie de Carbonell y Esteva, 1911, p. 8.
[247] BEVILÁQUA, Clóvis. Direito de Asilo. Parecer de 31 de agosto de 1931. *In:* **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itaramaty**, volume 02, p. 546.
[248] BEVILÁQUA, Clóvis. Direito de Asilo, *ibid*, p. 546-547.

internacional, ato inamistoso de irrecusável gravidade".[249] Eis a razão de se conceder o asilo "com a maior discrição".[250]

Apesar de consolidado na doutrina e na prática estatal, o asilo, ao longo de todo esse período, contava com seus críticos entre os internacionalistas brasileiros. Lafayette Rodrigues Pereira, apesar da longa análise em favor da consolidação do instituto, entende, tal qual o projeto de Epitácio Pessoa, ser possível até mesmo a relativização da inviolabilidade dos locais da missão diplomática em caso de "abuso" do direito de asilo, por parte do agente diplomático.[251]

A crítica mais contundente ao instituto, porém, verificou-se na obra de Heitor Lyra. A conclusão de seu estudo sobre asilo diplomático é a "necessidade de sua completa abolição". Ele reconhece a importância da regulamentação do asilo na codificação do direito internacional, mas ao mesmo tempo entende que o instituto "não se adapta mais com a mentalidade actual da soberania do Estado. Revivê-lo, sob o ponto de vista político, é voltar à antiquada e inaceitável ficção da extraterritorialidade, hoje rejeitada pela tanto pelo direito internacional moderno como pela consciência jurídica dos povos".[252]

Contraponto diretamente Heitor Lyra, o diplomata Hildebrando Accioly, na primeira edição de seu Tratado de Direito Internacional Público, de 1934, afirmou que ainda não se havia chegado a um estágio "de civilização em que as revoluções políticas" não fossem mais necessárias.[253] Disse ainda o jurista – delegado brasileiro nas conferências do Rio de Janeiro, em 1927, e de Havana, em 1928 – que, "nestas condições, é incontestável que o asilo diplomático, devidamente regulamentado, restricto a casos políticos e discretamente utilizado, ainda presta reais serviços, sem ser incompatível com os princípios que regulam a concessão dos privilégios e immunidades diplomáticas".[254]

O desenvolvimento do asilo diplomático teve importante trajetória entre o fim do século XIX e o início do século XX. Do Tratado de Montevidéu de 1889 à

---

[249] BEVILÁQUA, Clóvis. Direito de Asilo, *ibid*, p 547.
[250] BEVILÁQUA, Clóvis. Direito de Asilo, *ibid*, p 547.
[251] PEREIRA, Lafayette Rodrigues, *ibid,* p. 418-419.
[252] LYRA, HEITOR. *ibid,* p. 4.
[253] ACCIOLY, Hildebrando. **Tratado de Direito Internacional Público** – Tomo II. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1934, p. 328.
[254] ACCIOLY, Hildebrando. **Tratado de Direito Internacional Público** – Tomo II. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1934, p. 328.

Convenção de Montevidéu de 1933, verificou-se um processo fragmentado, com descontinuidades e reaproveitamentos, mas com muito debate.

A dissociação paulatina entre os institutos do asilo e da extradição revelou um processo de especialização na codificação do Direito Internacional e na percepção do caráter menos penalista do asilo, situando-se na esfera própria do Direito Internacional Público.

Da mesma forma, as tentativas de codificação acabaram por afirmar um direito que, não apenas fundado em tratado, passava a ser discutido enquanto costume. A relevância da doutrina na afirmação desse instituto também revelou importante papel.

Após a conclusão e vigência de três tratados multilaterais que abordam a temática de asilo diplomático num período de quarenta e cinco anos, poder-se-ia concluir que o tema tivesse se exaurido. Contudo, a ocorrência de evento na segunda metade década de 1930 marcou um novo momento no estudo e na abordagem dos Estados a respeito do asilo diplomático: a Guerra Civil Espanhola levou o instituto "de volta" à Europa e impulsionou os Estados latino-americanos a concluírem um novo Tratado, mais uma vez em Montevidéu, em 1939.

CAPÍTULO 2: O ASILO DIPLOMÁTICO RETORNA ÀS ORIGENS: A GUERRA CIVIL ESPANHOLA E SEUS DESDOBRAMENTOS PARA O INSTITUTO NA EUROPA E NA AMÉRICA LATINA

2.1 O asilo na Guerra Civil Espanhola

Quando, em 18 de julho de 1936, o levante militar se iniciava, a maior parte dos embaixadores acreditados na Espanha estava há alguns dias na região de San Sebastián acompanhando o "Ministério de Jornada",[255] tradição ainda da Espanha monárquica de transferir parte da representação de poder durante o inclemente verão espanhol para essa cidade litorânea no País Basco.

O clima de insegurança e de tensão política vivida na Espanha dos anos 1930 era evidente. Após a queda da monarquia, em 1931, instaurou-se a chamada Segunda República, em que coalizões instáveis de esquerda e direita disputavam eleições democráticas, embora em algumas oportunidades facções do campo perdedor tenha optado por tentativas frustradas de golpes de estado, em 1932,[256] e de mobilizações civis, em 1934.[257]

Nesse período, o ressentimento anticlerical em parte da extrema esquerda, e a mobilização radicalizada nos dois extremos do espectro político levaram a episódios de violência política e ataques. Soma-se a isso i) a intensificação do discurso fascista por meio de partidos que, posteriormente, foram unificados na Falange Espanhola; ii) a mobilização de parte das forças armadas em derrubar o poder constituído; e chega-se a um cenário em que o Estado de Direito estava bastante ameaçado.[258]

As eleições gerais de fevereiro de 1936 representaram o retorno das esquerdas ao poder, agora por meio da coalizão Frente Popular. Tão logo o novo governo assumiu, forças militares iniciaram a trama do golpe de Estado desencadeado em 18 de julho, que dividiria o país em "nacionalistas" – apoiadores do levantamento militar golpista – e

---

[255] RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 113.
[256] PRESTON, Paul. **Franco: Caudillo de España**. Barcelona, Grijalbo, 2002, p. 117.
[257] PUELL, Fernando; HUERTA, Justo A. **Atlas de la Guerra Civil española.** Madrid: Editorial Síntesis, 2007, *E-book,* posição 256.
[258] PRESTON, Paul. **Franco: Caudillo de España**. Barcelona, Grijalbo, 2002, p. 127.

"republicanos" – defensores do governo constitucionalmente eleito.[259] Dava-se início à Guerra Civil Espanhola (1936-1939), que, apesar de o nome indicar um conflito armado interno, teve ampla participação internacional – direta ou indireta – e o retorno de um instituto jurídico então rechaçado na Europa, mas em franco desenvolvimento na América Latina.

Uma das primeiras concessões de asilo diplomático da Guerra Civil Espanhola (GCE), segundo Antônio Manuel Moral Roncal, foi realizada pelo embaixador argentino Daniel García Mansilla a Pedro M. Ansoátegui, em 24 de julho de 1936.[260] Contudo, esse asilo já indicaria as diversas nuances que a GCE traria para o estudo do instituto, uma vez que foi concedido na residência de verão do embaixador argentino em Zarauz, de onde acompanhava a comitiva do "Ministério de Jornada" no balneário basco. Outras pessoas foram asiladas pelo embaixador argentino no mesmo local, evidenciando os únicos casos de concessão oficial de asilo diplomático fora de Madrid (ou da capital republicana designada) durante a Guerra.[261]

Em retaliação ao asilo, a residência de García Mansilla em Zarauz foi cercada por milícias, e luz elétrica e telefones foram cortados, o que dificultava a comunicação exterior da representação diplomática. Após intensa negociação e intermediação de membros de outras missões diplomáticas, em 10 de agosto de 1936, o embaixador argentino conseguiu o salvo-conduto para seus asilados, e todos foram evacuados em segurança para um navio alemão ancorado na região.[262]

O episódio foi apenas um dos milhares de casos de asilo diplomático concedidos durante a Guerra Civil Espanhola. Em nenhum outro momento da história moderna o recurso ao abrigo em locais de missão diplomática foi tão usado e tão disseminado. E foi curiosamente na Europa, e não na América Latina, o local onde isso ocorreu.

---

[259] Será adotado aqui a classificação comumente estabelecida pela historiografia espanhola para designar os dois grupos.

[260] MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **El Asilo diplomático en la guerra civil española**. Madrid: Actas Editorial, 2001, p. 51. Apesar de apontar, nesta obra, como o primeiro asilo diplomático da guerra, o mesmo autor, em outro trabalho, apontou que diplomatas peruanos em Madri acolheram indivíduos desde o primeiro dia do conflito, cf. MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **Diplomacia, humanitarismo y espionaje en la Guerra Civil española**. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2013, *E-book,* posição 2700-2704.

[261] MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **El Asilo diplomático en la guerra civil española**. Madrid: Actas Editorial, 2001, p. 51. Ao longo da Guerra, Valência e Barcelona foram designadas capitais do governo republicano em momentos distintos.

[262] RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 54

Não há um número exato de registro de pessoas asiladas durante a GCE, tampouco é objeto deste trabalho precisar com acurácia a quantidade de concessões. No entanto, tendo-se por base os influentes trabalhos de Antonio Manuel Moral Roncal,[263] que revisou os principais trabalhos a respeito do tema ou que abordaram o asilo diplomático em sua obra, como María del Carmen Gómez Reollo,[264] Javier Cervera[265] e, sobretudo, Javier Rubio, utiliza-se a estimativa deste último autor que apontou entre 7.500 e 11.000 asilados diplomáticos durante toda a Guerra.[266] O simples reconhecimento de asilados na casa dos milhares já é fator que demonstra a impressionante utilização deste instituto.[267]

A concessão de asilo não se limitou apenas aos países latino-americanos. Cerca de 32 Estados,[268] inclusive muitos europeus, aplicaram de forma massiva o asilo diplomático. Dezenove desses 32 países concederam asilo a mais de uma centena de pessoas.[269] As dimensões eram tão altas que embaixadas que receberam "apenas" dezenas de asilados figuraram em categoria menor na escala de concessões de pedidos.

Os países latino-americanos que concederam foram: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Cuba, Chile, El Salvador, Guatemala, República Dominicana, Haiti, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai.

Já os países europeus que concederam asilo foram: Alemanha, Áustria, Bélgica, Tchecoslováquia, França, Hungria, Noruega, Países Baixos, Polônia, Romênia, Suécia, Suíça, Turquia, Iugoslávia[270], Finlândia[271] e Portugal.[272] Houve também registros não

---

[263] MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **El Asilo diplomático en la guerra civil española**. Madrid: Actas Editorial, 2001.
[264] GÓMEZ, REOLLO, María del Cármen. **Madrid, 1936-1939: El asilo diplomático en la guerra civil española**. Memoria de Licenciatura, orientador António Fernández. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1985.
[265] CERVERA, Javier. **Madrid en guerra**: La ciudad clandestina 1936-1939. Madrid: Alianza Editorial, 1998.
[266]RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 28. Na obra, o autor espanhol apresenta 27 missões diplomáticas num quadro. Posteriormente, condensa trabalhos de outros autores que apontam para 32 Estados asilantes.
[267] Mesmo Luís Jimenez de Asúa, diplomata espanhol que trabalhou junto ao ministério de relações exteriores republicano durante a GCE, ao criticar a concessão em massa em asilo, indicou o número subestimado de 2.500 asilados.
[268] RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 32. O autor menciona que o número representava a quase totalidade dos países ocidentais acreditados em Madri.
[269] RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 32.
[270] Países que constam em quadro elaborado em RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 32.
[271] REALE, Egidio. **Le droit d'asile**. Vol. I, T. 63. Paris: Recueil des Cours, 1938, p. 533.
[272] MONCADA, Hugo Cabral de. **O asilo interno em direito internacional público.** Coimbra: Edição do autor, 1946, p. 92.

oficializados de concessão de asilo na missão diplomática da China.[273] Apesar de se oporem firmemente à concessão de asilo, há casos não oficiais registrados de concessão de asilo nas missões diplomáticas de Estados Unidos e Inglaterra.

A maior parte dos asilos foi concedida na fase inicial da Guerra, entre outubro de 1936 e março de 1937. Nessa fase, o perfil dos asilados era variado; havia opositores ao governo republicano e apoiadores da dissidência nacionalista, como falangistas, monarquistas e membros do clero católico. Contudo, Javier Rubio apontou que grande parte dos asilados estava entre as classes médias, incluindo-se aí estudantes, profissionais liberais, sobretudo jornalistas e advogados.[274]

A iniciativa da busca em massa por asilo nas embaixadas no início da GCE se explicava pelo temor e pelo clima de insegurança generalizada instaurado.[275] Uma das medidas iniciais do governo republicano foi a dissolução do exército regular e o apoio, ainda que indireto, às milícias locais, que agiam de modo descoordenado e sem subordinação ao governo central.[276] Nesse sentido, o governo republicano prontamente reconheceu a prática do asilo diplomático, uma vez que as pessoas asiladas não estavam escapando da justiça espanhola, e sim da perseguição por parte de pessoas fora do alcance do Estado.[277][278]

---

[273] REALE, Egidio. **Le droit d'asile**. Vol. I, T. 63. Paris: Recueil des Cours, 1938, p. 533.

[274] Javier Rubio realizou pesquisa com asilados na embaixada do Chile entre 20 e 45 anos. Cerca de 29% eram pessoas de carreiras universitárias (estudantes falangistas, tradicionalistas ou monárquicos; ou estudantes em idade de alistamento que não queriam pegar em armas); 12,5% eram advogados; 12,5% eram servidores públicos; e 15% eram militares da ativa. Rubio também contabilizou asilados das missões de Noruega, Uruguai e Suíça. Apesar de a porcentagem variar em alguns pontos percentuais nessas três missões, essas categorias seguiam a tendência verificada na amostra colhida na embaixada do Chile, *cf*. RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 163-166.

[275] Havia não apenas milicias locais, como também tribunais do povo, cujas sentenças, quase todas de morte, eram executadas no campo. Muitos dos que eram detidos iam para prisões privadas clandestinas, chamadas *checas*. Posteriormente, o governo reconheceu e instituiu formalmente os tribunais populares, com competência para julgar os crimes de rebelião, de sedição e crimes cometidos contra a segurança do Estado. Além disso, foi criado no fim de 1936 o tribunal de alta traição e espionagem, que sentenciava frequentemente à pena capital pessoas acusadas do crime de "derrotismo", *cf*. BOLESTA-KOZIEBRODZKI, Léopold. **Le droit d'asile**. Leyde: A. W. Sythoff, 1962, p. 240.

[276] Segundo Léopold Bolesta-Koziebrodzki, diplomata polonês acreditado na Espanha durante a Guerra Civil, em Madri, arsenais foram abertos e armas foram distribuídas para a população. O governo não tinha autoridade sobre as milícias, formadas por organizações sindicais, marxistas e anarquistas que ficavam à parte do sistema de governo. Quando o partido comunista e a Federación Anarquista Ibérica aceitaram tomar parte direta de responsabilidades governamentais, a situação melhorou um pouco; contudo, os "inimigos do povo" já estavam em risco, sendo perseguidos ou assassinados, cf. BOLESTA-KOZIEBRODZKI, Léopold. **Le droit d'asile**. Leyde: A. W. Sythoff, 1962, p. 239.

[277] BOLESTA-KOZIEBRODZKI, Léopold. **Le droit d'asile**. Leyde: A. W. Sythoff, 1962, p. 242

[278] Para além das questões jurídicas, da prática espanhola anterior e falta de controle sobre o aparato repressivo no início do conflito, Moral Roncal lista sete razões políticas que levaram o governo republicano a reconhecer o asilo em massa durante a Guerra Civil Espanhola: 1) a dependência estrangeira para a compra e transporte tanto de armamento para o Exército Popular quanto de alimentos; 2) a recepção da ajuda decisiva da URSS, que utilizava continuamente a rota do Mar Negro para levar

A atuação dessas milícias ocasionou inúmeros massacres, o que levou o próprio governo republicano a pedir auxílio do corpo diplomático para proteger determinadas pessoas com risco de morte. O caso emblemático foi dos duques de la Vega e de Veragua, irmãos e descendentes diretos de Cristóvão Colombo. Em agosto de 1936, o embaixador argentino ofereceu asilo aos irmãos e às respectivas famílias, mas os duques julgaram não ser necessário, tendo em vista que não exerciam qualquer papel de oposição ao regime republicano. Dias depois, os irmãos foram presos e assassinados por milícias urbanas, o que levou o governo republicano pedir a intercessão das embaixadas da Argentina e do Chile para asilarem as filhas do duque de la Veja. As duas embaixadas trabalharam também pela soltura de um dos filhos do duque de la Vega que estava preso na região basca. O asilo foi concedido pela embaixada chilena, e os então últimos descendentes de Colombo foram evacuados no navio de guerra argentino *Tucumán*.[279]

Apesar do número superior de asilados ligados às direitas (inclusive à falange), à nobreza e às oposições moderadas ao governo republicano, a concessão de asilo durante a Guerra Civil Espanhola abarcou também afiliados às esquerdas e mesmo a pessoas

petróleo, armas e diversos materiais. A passagem dos navios soviéticos pelos estreitos de Bósforo e Dardanelos, em momento de protagonismo turco pelo acesso de navios de guerra e de material bélico segundo Tratado de Montreux de 1936, levou à aquiescência republicana ao asilo em massa concedido pela Turquia, embora, posteriormente, o episódio da invasão à embaixada turca tenha minado esses esforços; 3) a necessidade de compra e transporte de petróleo pela Espanha republicana, como no caso dos asilos concedidos por México e Romênia; 4) a manutenção de imagem democrática da Frente Popular no cenário internacional: enquanto a propaganda nacional estimulava o embate entre a "civilização cristã contra o comunismo", a propaganda republicana enfatizava a luta da democracia contra o fascismo. Nesse sentido, questões consideradas menores que pudessem minar eventual apoio internacional à Espanha republicana, como o asilo diplomático, eram aceitas; 5) o reconhecimento de asilo e a permissão de evacuação dos exilados seria uma forma de contemporizar medidas extremas que minaram o apoio de alguns Estados, como a coletivização de empresas estrangeiras sem indenização; 6) a polícia republicana, por meio de permanente vigilância aos asilados, tentaram desarticular pequenos grupos de quinta-colunistas asilados, chegando até mesmo a infiltrar agentes nos locais de missão de diplomática. Essas operações foram utilizadas pelos republicanos para elevar o prestígio do governo, por meio de divulgação na imprensa e nos demais meios de comunicação, contudo, a impressão internacional era de que essa conduta impunha aos asilados a condição de reféns da política republicana 7) o reconhecimento do asilo e a barganha na evacuação dos asilados era uma forma de evitar o reconhecimento oficial da Junta de Defesa Nacional e, posteriormente, de Franco. Esse foi um fator determinante nas relações internacionais do governo republicano com muitos Estados; inclusive, a não concessão de salvo-conduto a muitos asilados representou medida para retardar eventual reconhecimento, já que eventual rompimento de relações diplomáticas inviabilizaria a evacuação ou mesmo colocaria em risco os asilados nas missões diplomáticas em Madri, *Cf.* MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **Diplomacia, humanitarismo y espionaje en la Guerra Civil española**. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2013, *E-book,* posição 8390-8437. Acrescentando a enumeração de Moral Roncal, eu listaria ainda uma oitava razão política, que será posteriormente desenvolvida neste capítulo: o reconhecimento do asilo diplomático como instrumento de barganha na campanha pela continuidade da Espanha republicana como membro não permanente no Conselho da Sociedade das Nações.

[279] MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **El Asilo diplomático en la guerra civil española**. Madrid: Actas Editorial, 2001, p. 86

próximas do governo republicano. Moral Roncal evidencia três momentos em que os pedidos de asilo desse grupo foram destacados: durante os primeiros meses do conflito; após a conquista da Catalunha pelo exército franquista; e ao final da guerra, com o fim da Frente Popular.[280]

No início da Guerra, ante o rápido avanço do exército nacional e com o temor pela queda de Madri, a esposa do presidente republicano Manuel Azaña, a filha do ministro socialista Indalecio Prieto e famílias de deputados esquerdistas receberam asilo naval pela Argentina. Em setembro de 1936, eles foram evacuados, de Alicante a Marselha, no navio de guerra *25 de Mayo*.[281] Outros políticos e militares republicanos buscaram asilo em missões diplomáticas da capital espanhola, o que levou à curiosa separação, em algumas embaixadas, de asilados de esquerda e de direita em diferentes espaços no mesmo prédio.[282]

Já ao final da Guerra, em março de 1939, com o exército franquista tomando Madri, dezoito apoiadores do derrotado governo republicano buscaram asilo na embaixada chilena em Madri.[283] O governo Franco se opôs à concessão de asilo, alegando que a situação jurídica era diferente da dos asilados do início da GCE. As negociações com o Chile se deterioraram, em razão também da demora do país sul-americano em reconhecer o novo regime, e houve o rompimento de relações diplomáticas, com a determinação de saída do corpo diplomático chileno da Espanha. O Brasil assumiu os interesses do Chile e a administração da embaixada, com treze asilados ainda remanescentes. A mediação brasileira garantiu o salvo-conduto a todos os asilados na data oportuna de 12 de outubro de 1940, dia da América, ocasião em que Chile e Espanha restabeleceram relações diplomáticas.[284]

---

[280] MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **Diplomacia, humanitarismo y espionaje en la Guerra Civil española**. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2013, *E-book,* posição 7796.
[281] MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **Diplomacia, humanitarismo y espionaje en la Guerra Civil española**. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2013, *E-book,* posição 7803.
[282] MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **Diplomacia, humanitarismo y espionaje en la Guerra Civil española**. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2013, *E-book,* posição 7834. Ao final da Guerra, houve situação semelhante na missão diplomática cubana, *Cf.* MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **Diplomacia, humanitarismo y espionaje en la Guerra Civil española**. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2013, *E-book,* posição 8031.
[283] RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 326.
[284] FONSECA HERMES, J. S. da. Asilo Diplomático. *In:* **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**, N. 07, ano IV, 1948, p. 43.

Além do Chile, houve concessão oficial de asilo a republicanos no fim da guerra nas missões diplomáticas de Panamá[285] e Cuba,[286] e registros de asilados nas missões diplomáticas da França, Reino Unido e Haiti (no consulado haitiano em Madri).[287] Em relação ao asilo consular, foi destacada a atuação de Profirio Smerdou, cônsul do México em Málaga, que intermediou o asilo nos consulados da Argentina e da França na cidade andaluza. Moral Roncal menciona ainda a concessão de asilo consular pelo vice-cônsul de Cuba em Alicante.[288]

Conforme dito anteriormente, a Guerra Civil Espanhola impactou sobremaneira a prática do asilo no período. A concessão em massa por quase todo o corpo diplomático durante um período relativamente curto de tempo resultou em verdadeiro laboratório de adoção de práticas e de soluções a desafios que o próprio asilo impunha às partes envolvidas.[289] Nesse sentido, é imprescindível a análise de dois conceitos surgidos na GCE e que tiveram impacto em discussões político-jurídicas posteriores: o asilo real e o asilo legal.

2.1.1 Asilo Real e Asilo Legal

---

[285] Em 31 de março de 1939, os locais sob bandeira panamenha foram invadidos, e os asilados, presos, cf. MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **Diplomacia, humanitarismo y espionaje en la Guerra Civil española**. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2013, *E-book,* posição 8095.

[286] Ante o impasse na concessão de salvo-conduto e ameaças do governo franquista de só reconhecer asilo aos Estados que reconhecessem oficialmente o governo franquista, o diplomata cubano Ramon Estatella realizou uma medida drástica, a fim de salvaguardar a vida de vários asilados: realizou, algumas vezes, o trajeto Madri-Lisboa de carro, levando asilados no porta-malas do veículo oficial da embaixada, cf. MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **Diplomacia, humanitarismo y espionaje en la Guerra Civil española**. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2013, *E-book,* posição 8164.

[287] MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **Diplomacia, humanitarismo y espionaje en la Guerra Civil española**. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2013, *E-book,* posição 8055.

[288] MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **Diplomacia, humanitarismo y espionaje en la Guerra Civil española**. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2013, *E-book,* posição 8201-8240. O próprio autor menciona a dificuldade e a escassez de pesquisas a respeito do asilo consular durante a Guerra Civil Espanhola. Ismara Izepe de Souza, por sua vez, menciona que o vice-cônsul do Brasil em Alicante abrigou, em caráter não oficial, um padre em sua residência, cf. SOUZA, Ismara Izepe. **O Brasil na trama da Guerra Civil Espanhola (1936 – 1939)**. *In*: Cadernos do CHDD, Ano 17, Número 33, segundo semestre 2018, Brasília: FUNAG, p. 273

[289] As trágicas experiências vividas na Guerra Civil Espanhola também levaram ao debate e contribuíram para o desenvolvimento ou atualização de outros temas do direito internacional, como o direito aplicável a guerras civis, o princípio da não intervenção, normas jurídicas relativas a bombardeios aéreos em cidades, regime de proteção a bens culturais em caso de conflito armado, reconhecimento de governos, sobretudo de governo no exílio, entre outras questões, *cf.* FERNANDEZ LIESA, Carlos R. La Guerra Civil Espanola y el Derecho Internacional. *In:* **Revista Espanola de Derecho Internacional** 61, no. 1 (January - June 2009): 75-98.

O asilo real é aquele concedido dentro dos locais da missão diplomática, seja o prédio da embaixada, seja a residência oficial do embaixador.[290] Trata-se do tradicional asilo diplomático, objeto de análise e comentários ao longo deste trabalho.

Já o asilo legal é a inovação advinda das circunstâncias excepcionais vivenciadas pelos milhares de asilados durante a Guerra Civil Espanhola. Trata-se da extensão da inviolabilidade dos locais de missão diplomática a outros lugares utilizados especificamente para abrigar os asilados. Poderiam ser galpões, apartamentos, casas em locais não necessariamente contíguos à embaixada e que tinham o pavilhão dos Estados acreditantes como forma de indicar que ali era um local protegido e inviolável.

Centenas de imóveis serviram de asilo legal às milhares de pessoas abrigadas pelas embaixadas. Poderiam ser apartamentos em prédios residenciais, em que eventualmente um vizinho era asilado de uma embaixada e cuja identificação se dava pela aposição da bandeira do Estado na sacada.

Apesar de protestos do governo republicano, o clima de anarquia dos meses iniciais da GCE levou ao reconhecimento, ainda que tácito, desse fenômeno.[291] E aqui cabe uma distinção da antiga figura do *jus quateriorum*. O asilo legal não se encaixa no entendimento da também chamada "franquia do quarteirão", uma vez que a inviolabilidade estava adstrita ao local mínimo de abrigo dos asilados.[292] Assim, era plenamente viável que, em um prédio de apartamentos, houvesse apartamentos sob inviolabilidade diplomática e outros, não. O *jus quarteriorum*, por sua vez, estendia a inviolabilidade dos locais da missão para toda a área abrangida pela imunidade.[293]

O desespero de algumas pessoas com a perseguição e com o temor das milícias urbanas chegou a episódios curiosos, como o do hasteamento da bandeira das Filipinas

---

[290] MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **El Asilo diplomático en la guerra civil española**. Madrid: Actas Editorial, 2001, p. 20.

[291] Mesmo após o rompimento de relações diplomáticas, o governo republicano continuou reconhecendo o asilo em locais de missão de Uruguai, El Salvador e Guatemala, por exemplo. *Cf.* RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 36. Além disso, Rubio cita nota do Ministério de Estado à legação dos Países Baixos, de 26 de agosto de 1936, reconhecendo a inviolabilidade dos "anexos", *Cf.* RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 455.

[292] Em posicionamento contrário, Manuel Adolfo Vieira entende que a utilização dos anexos seria uma "reminiscência do *jus quarteriorum"*, *Cf.* VIEIRA, Manuel Adolfo. **Derecho de Asilo Diplomático** (asilo político). Montevideo: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 1961, p. 108,

[293] Hugo Cabral de Moncada comenta, inclusive que a antiga tradição de instalação de correntes ao redor da embaixada tinha relação, até o século XVII, com a delimitação da inviolabilidade, em tentativa de limitar o *jus quarteriorum*, *cf.* MONCADA, Hugo Cabral de. **O asilo interno em direito internacional público.** Coimbra: Edição do autor, 1946, p. 18.

num apartamento residencial, num pretenso asilo real. Ocorre que, à época, não havia sequer relações diplomáticas entre Espanha e Filipinas, muito menos a possibilidade de concessão de asilo diplomático por parte desse país asiático.[294] Já a República Dominicana protegeu 68 apartamentos pela capital espanhola com sua bandeira.[295]

O asilo real resultou na maior parte das milhares de concessões de asilo diplomático na Guerra Civil Espanhola. A extensão da inviolabilidade dos locais da missão para lugares diferentes dos da embaixada e da residência do embaixador foi, inclusive, objeto de discussão em projetos de tratados posteriores, como será visto ao final deste capítulo.

Javier Rubio apresenta um recorte de gênero entre o perfil de asilados reais e legais. Cerca de dois terços dos asilos, em geral, eram mulheres, crianças e homens em idade não militar.[296] Entre os asilados reais, a maioria era de homens, enquanto que, entre os asilados legais, a maioria era de mulheres e crianças. Bolesta-Koziebrodzki, neste ponto, identifica que a distinção de perfis de gêneros entre os dois tipos de asilo sugeriria a diferença na escala de gravidade entre as pessoas asiladas, o que implicaria que boa parte dos asilados legais não seria propriamente de perseguidos políticos, indicando até mesmo certo abuso na concessão de asilo por parte de algumas missões.[297]

Outro ponto que se pode levantar da criação de asilos legais – estendendo-se para o asilo diplomático como um todo durante a Guerra – é o porquê do respeito, na maior parte dos casos, ao asilo em massa concedido pelas embaixadas em Madri. E esse questionamento não parte da premissa do respeito à inviolabilidade dos locais da missão por parte do governo republicano, mas sim por parte das milícias populares, muitas vezes incontroláveis pelo próprio governo. O que levaria forças militarizadas paraestatais respeitarem a extensão em massa da inviolabilidade das embaixadas para abrigar supostos adversários do regime?

É certo que a indagação parte da premissa de que o asilo legal foi respeitado na maior parte das vezes, apesar de ter havido episódios de invasões pelas milícias urbanas de locais de asilos legais e até mesmo reais, como o consulado da Finlândia e a

---

[294] MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **El Asilo diplomático en la guerra civil española**. Madrid: Actas Editorial, 2001, p. 27.
[295] MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **El Asilo diplomático en la guerra civil española**. Madrid: Actas Editorial, 2001, p. 27.
[296] RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 35
[297] BOLESTA-KOZIEBRODZKI, Léopold. **Le droit d'asile**. Leyde: A. W. Sythoff, 1962, p.253.

Embaixada da Turquia. A resposta à indagação não foi diretamente respondida pelos trabalhos coletados nesta tese; no entanto, Javier Rubio ofereceu uma chave de análise provável que oferece uma resposta possível ao questionamento.

Apesar de a natureza jurídica da inviolabilidade dos locais da missão diplomática, na década de 1930, já ter maioria consolidada na comunidade jurídica em favor do respeito à reciprocidade entre os Estados, a ficção da extraterritorialidade ainda permeava a convicção de alguns juristas e diplomatas da época, sobretudo do decano do corpo diplomático acreditado na Espanha no início da GCE, o embaixador Aurélio Núñez Morgado,[298] e do representante chileno junto a SDN, Agustín Edwards.[299]

Mais ainda, a extraterritorialidade permeava o imaginário popular – arrisco a dizer que até hoje é difundido em filmes, livros e mesmo em recente obra de divulgação científica.[300] Durante a década de 1930, a ideia de se colocar uma bandeira estrangeira numa embaixada levava ao senso comum a convicção de que ali se tratava de território estrangeiro e que eventual invasão poderia levar a um *casus belli*, coisa que as milícias urbanas não buscavam fomentar para além dos inimigos externos já declarados, como a Alemanha nazista e a Itália fascista, aliados dos revoltosos nacionalistas. Assim, apesar do clima de anarquia inicial, a extensão da inviolabilidade dos locais de asilo para lugares desconectados da função eminentemente diplomática levou à observância, em grande medida, da salvaguarda dos asilados durante a Guerra Civil Espanhola.

A crença nos fundamentos da ficção da extraterritorialidade afetava inclusive alguns asilados reais, que, ao entrar nas embaixadas, tinham a percepção de já estarem em território estrangeiro, o que levava à piora no quadro de saúde mental desses asilados, que já se sentiam fora de seu país natal.[301]

---

[298] RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 174. Curioso notar que, apesar da firme convicção em favor da extraterritorialidade, nos casos de nascimentos de crianças durante o período de asilo diplomático dentro da embaixada do Chile, os bebês não tiveram concedidas a nacionalidade chilena pelo chefe da missão.

[299] MORGENSTERN, Felice. Extra-Territorial Asylum. *In:* **British Year Book of International Law 25**, 1948, p. 237.

[300] CHARLEAUX, João Paulo. **Ser estrangeiro:** Migração, asilo e refúgio ao longo da história, 1ª Ed. São Paulo: Claro Enigma, 2022. p. 85; MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **Diplomacia, humanitarismo y espionaje en la Guerra Civil española**. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2013, *E-book,* posição 2388.

[301] RUBIO, Javier. **La emigración de la guerra civil de 1936-1939**: Historia del éxodo que se produce com el fin de la II República española (3 vols). Madrid: Librería Editorial San Martín, 1977, p. 533; também em MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **El Asilo diplomático en la guerra civil española**. Madrid: Actas Editorial, 2001, p. 239-248.

2.1.2 Atuação dos Estados em relação ao asilo diplomático durante a Guerra Civil Espanhola

A concessão em massa de asilo diplomático por parte das embaixadas acreditadas em Madri não significou que a atitude dos Estados tenha sido uniforme. Houve Estados que se destacaram tanto pelo número de asilados quanto pela defesa do instituto perante o governo espanhol e a comunidade internacional. Outros Estados se opuseram firmemente à prática, inclusive em foros internacionais.

Segundo Javier Rubio, pode-se dividir a atuação dos países em quatro diferentes grupos. O primeiro é composto pelos países que mais se destacaram na defesa do instituto e na concessão de asilos: Chile, Argentina e Noruega. O segundo grupo é composto por países que se opuseram à concessão de asilo: União Soviética, Estados Unidos e Reino Unido. O terceiro grupo é o de missões diplomáticas que tiveram o término do asilo de forma súbita: Alemanha, Finlândia, Peru, Áustria, Hungria e Turquia. Por fim, o quarto grupo são dos demais Estados que concederam asilo em suas missões diplomáticas e, alguns, em repartições consulares, com diferentes abordagens e soluções para a evacuação de seus asilados.

2.1.3 Chile, Argentina e Noruega: principais defensores do asilo

2.1.3.1 Chile

O Chile teve atuação destacada, por meio do papel de liderança exercido pelo embaixador Aurélio Núñez Morgado desde o início da Guerra Civil Espanhola. Como decano do corpo diplomático acreditado em Madri, Núñez Morgado encabeçou as tratativas e as comunicações formais com o governo republicano para o reconhecimento do asilo diplomático, num primeiro momento, e para a evacuação dos asilados em segurança, em momento posterior. O curioso fato de o presidente chileno à época, Arturo Alessandri, ter sido asilado na embaixada espanhola em Santiago anos antes contribuiu para a defesa chilena do asilo diplomático durante a GCE.[302]

[302] FERNANDES, Carlos A**. Do asilo diplomático**. Coimbra: Coimbra Editora, 1961, p. 46.

Durante a Guerra, o Chile abrigou cerca de 1200 asilados reais e 1554 asilados legais. Ademais, assumiu a proteção de asilados nas missões diplomáticas de Guatemala, El Salvador e Honduras, quando esses países romperam relações com o governo republicano.[303]

Em outubro de 1936, o governo republicano enviou comunicação à embaixada do Chile, a fim de reposicionar seu entendimento a respeito do asilo diplomático. A nota diplomática reconhecia que a Espanha republicana havia reconhecido o asilo, mas que o havia feito "pelo espírito de tolerância", e não em razão de cumprimento de um direito, até porque não estava obrigada a respeitar o asilo por qualquer obrigação jurídica, já que não estava vinculado a qualquer tratado a respeito do tema.[304]

Apesar disso, num exercício retórico, a nota aborda a Convenção de Havana de 1928, para indicar que, apesar de a Espanha não estar vinculada a ela, os países latino-americanos que dela são partes estariam descumprindo alguns dispositivos do referido tratado, como a obrigação de informar a lista de asilados ao Estado territorial – no caso, a Espanha –, bem como os demais parágrafos do artigo 2º da Convenção. Em razão disso, o governo espanhol atuaria para inibir os alegados abusos na concessão de asilo.[305]

Em longa nota-resposta, o embaixador chileno rebate ponto a ponto, por meio de comentários a expressões específicas constantes da nota espanhola. A primeira refutação é em relação ao "espírito de tolerância" que embasaria o reconhecimento espanhol do asilo praticado até então. Núñez Morgado afirma que "o direito de asilo tem existido antes da Convenção de Havana e que tem existido sempre, e que existirá enquanto subsistam os sentimentos humanitários entre os povos". As convenções sobre asilo seriam reflexo de uma tentativa de traduzir em texto a ideia de proteção que já existia anteriormente.[306]

---

[303] RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 44; MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **El Asilo diplomático em la guerra civil española**. Madrid: Actas Editorial, 2001, p. 100.

[304] ESPANHA**.** Nota Diplomática de 13 de outubro de 1936 do ministro de Estado ao Decano do Corpo Diplomático em Madri. *In*: RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 461.

[305] ESPANHA**.** Nota Diplomática de 13 de outubro de 1936 do ministro de Estado ao Decano do Corpo Diplomático em Madri. *In*: RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 461.

[306] CHILE. Nota diplomática de 19 de outubro de 1936 da embaixada do Chile ao ministério de Estado espanhol. *In*: RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 463.

Apesar de não haver reconhecido eventual violação à Convenção de Havana apontada pela nota espanhola, Núñez Morgado aproveitou a oportunidade para incluir no debate a Convenção de Montevidéu de 1933, ao explicitar os artigos 1º, 2º e 3º, que tratam da qualificação do crime político por parte do estado asilante e que o asilo político, por seu caráter de instituição humanitária, não está sujeito a reciprocidade.

Na sequência, a nota chilena relembra que a Espanha fazia uso do instituto, como no caso da concessão ao então presidente chileno Alessandri em 1933. Em um tom passivo-agressivo, a nota segue enumerando alguns casos de concessão de asilo por parte da Espanha em outros países latino-americanos, inclusive apontando trecho de comunicação da missão espanhola em caso de asilo concedido em El Salvador em que se buscava meios para evacuação do asilados "de acordo com o que o costume internacional tem estabelecido nesses casos".[307] Além disso, explicita o pedido de ajuda do governo espanhol para salvar as filhas do duque de la Vega (descendentes de Colombo em episódio já retratado neste trabalho) e outra famílias ameaçada meses antes, inclusive de pessoas intimamente ligadas ao governo.[308] O embaixador chileno conclui a nota lamentando a postura do governo republicano de acusar o corpo diplomático de abuso do direito de asilo e que essa passagem ao final da nota diplomática espanhola romperia com as normas tradicionais de consideração usualmente cumpridas nas relações diplomáticas.[309]

O efeito dessa troca de notas foi a manutenção do reconhecimento do direito de asilo por parte do governo republicano durante a Guerra Civil Espanhola. Houve apenas algumas limitações, como a não concessão de salvo-conduto aos homens asilados em idade de alistamento militar (18 a 45 anos) – esse grupo, na maior parte das missões diplomáticas, seguiu asilado até o fim da Guerra.

Além da defesa na ordem interna espanhola, o Chile se notabilizou também pela defesa do direito de asilo e da evacuação dos asilados da GCE em debates na Sociedade das Nações (SDN), como será visto adiante.

---

[307] CHILE. Nota diplomática de 19 de outubro de 1936 da embaixada do Chile ao ministério de Estado espanhol. *In*: RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 464.

[308] CHILE. Nota diplomática de 19 de outubro de 1936 da embaixada do Chile ao ministério de Estado espanhol. *In*: RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p 465.

[309] CHILE. Nota diplomática de 19 de outubro de 1936 da embaixada do Chile ao ministério de Estado espanhol. *In*: RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p 466.

A defesa veemente de Núñez Morgado em favor do direito de asilo e da evacuação dos asilados teve seu preço. O governo chileno o retira de Madri, mas sua saída, em abril de 1937, será permeada de constrangimentos, revistas e mudanças de itinerários. Antes de partir, é declarado *persona non grata* pelo governo republicano.[310] Em seu lugar, assume como encarregado de negócios Carlos Morla Lynch, então amigo do poeta assassinado no início da GCE, Federico García Lorca, que continuará o trabalho de seu antecessor.[311]

2.1.3.2 Argentina

Conforme visto no início deste capítulo, a Argentina concedeu um dos primeiros asilos diplomáticos da Guerra Civil Espanhola. No total, o Estado argentino abrigou cerca de 300 asilados, número inferior a muitas outras embaixadas acreditadas em Madri. No entanto, o destaque argentino relacionou-se mais à capacidade de articulação na evacuação de milhares de asilados e na defesa internacional, sobretudo na SDN, do direito de asilo.

O embaixador Diego García Mansilla destacou-se ao conseguir a pronta evacuação de inúmeros asilados, sem prejudicar a boa relação institucional com o governo republicano. Seu encarregado de negócios, Edgardo Pérez Quesada, também teve papel importante, sobretudo na cobertura humanitária de asilados e estrangeiros, ao visitar hospitais e até mesmo frentes de batalha. Pérez Quesada teve seu trabalho reconhecido pelo próprio governo republicano, que o condecorou antes de sua partida da Espanha.[312]

Se, por um lado, a Argentina não asilou muitas pessoas – em comparação com outras embaixadas –, a política de asilo naval, sobretudo no auxílio à evacuação de indivíduos asilados em outras missões diplomáticas, teve grande importância. Logo no

---

[310] MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **El Asilo diplomático en la guerra civil española**. Madrid: Actas Editorial, 2001, p. 92.
[311] RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 48.
[312] RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 55.

início da Guerra, o governo argentino enviou navios de guerra para a costa espanhola, a exemplo do *Tucumán*, que transportou centenas de asilados.[313]

Assim como ocorreu no caso chileno, a Argentina assumiu a responsabilidade pelos asilados da missão diplomática do Uruguai, após o fechamento dessa embaixada em setembro de 1936.[314]

Outra contribuição argentina de extrema relevância foi a articulação internacional, tanto em nível amplo na SDN quanto em nível regional latino-americano na defesa do direito de asilo e na proposição de novo projeto de tratado, como será visto posteriormente neste capítulo.

2.1.3.3 Noruega

Se a atuação de Chile e Argentina tem certa relação com a postura historicamente adotada por esses países na concessão de asilo diplomático na América Latina, não seria de se esperar qualquer papel relevante de um país sem histórico de concessão usual de asilo como a Noruega.

Contudo, o país nórdico destacou-se mais pela atuação individual de seu encarregado de negócios do que pela adoção de política externa planejada a partir de Oslo.

A missão diplomática norueguesa em Madri era uma legação, categoria inferior à de uma embaixada. O ministro encarregado da legação, Leif Bögh, havia deixado a Espanha, e não havia qualquer diplomata de carreira na missão.

Felix Schlayer, vice-cônsul honorário da Noruega, mas de nacionalidade alemã, era um experiente comerciante já há 40 anos na Espanha. Sua atuação no comércio de bens agrícolas permitiu o contato tanto com pessoas da elite espanhola quanto com trabalhadores do campo. Essa característica permitiu amplo acesso a prisões, *checas* e

---

[313] RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 52.
[314] RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 55. Apesar de Rubio mencionar o rompimento de relações diplomáticas entre Uruguai e Espanha, o fechamento da missão uruguaia relacionou-se com o assassinato de três irmãos do vice-cônsul do Uruguai em Madri por milícias republicanas, *cf.* MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **El Asilo diplomático en la guerra civil española**. Madrid: Actas Editorial, 2001, p. 114.

demais lugares improvisados como carceragem, de onde conseguia retirar alguns indivíduos e levava diretamente para a legação norueguesa.[315]

Cerca de 600 pessoas foram asiladas na missão norueguesa em Madri. O governo norueguês acabou ratificando o trabalho de Schlayer, ao conceder asilo às pessoas abrigadas. A atuação proativa de Felix Schlayer, entretanto, cobraria seu preço: em julho de 1937, o governo republicano retirou o *exequatur* do então vice-cônsul, o que implicava a perda de reconhecimento institucional como agente consular do governo norueguês na Espanha, que, apesar da medida drástica, não chegou a declarar Schlayer *persona non grata.*[316]

2.1.4 Países em oposição ao direito de asilo

O Estado que mais se opôs à prática de asilo diplomático durante a Guerra Civil Espanhola foi a União Soviética. Aliada e fornecedora de equipamentos e bens militares para o governo republicano, a URSS teve atuação destacada na negação ao direito de asilo durante os debates da SDN.

Os Estados Unidos, conforme visto anteriormente, adotaram postura dúbia. Ao mesmo tempo que negaram o direito de asilo, receberam asilados não oficialmente registrados nos locais de sua missão diplomática em Madri. Segundo Moral Roncal, baseado em registros de pessoas e livros de memórias dos próprios asilados, os EUA asilaram cerca de cento e cinquenta pessoas.[317]

Camilo Barcia Trelles, em análise posterior, aponta o que seria comportamento contraditório norte-americano. O autor afirma que o não reconhecimento do asilo estaria relacionado mais à ausência de pessoas politicamente importantes – para os EUA – que pudessem receber asilo oficialmente do que a negação propriamente do instituto.[318]

Interessante notar que no *Digest of International Law* consta documentação do Departamento de Estado estadunidense informando que, em novembro de 1936, durante

[315] RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 50.
[316] RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 51. Felix Schlayer publicou, anos depois, um livro de memórias sobre sua atuação durante a Guerra Civil Espanhola, o "Diplomat in roten Madrid".
[317] MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **El Asilo diplomático en la guerra civil española**. Madrid: Actas Editorial, 2001, p. 36-37
[318] RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 64.

bombardeio aéreo em Madri, 138 pessoas – entre norte-americanos e outras nacionalidades – buscaram abrigo na embaixada americana, sem que isso fosse configurado oficialmente asilo diplomático.[319] Nesse mesmo período há o registro, em fevereiro de 1937, durante a tomada de Adis Abeba pelos italianos, de que aproximadamente 700 etíopes pularam os muros do complexo da embaixada americana e lá se abrigaram, com medo. O secretário de Estado Cordell Hull deixou o caso à discricionariedade do ministro estadunidense na capital etíope, Engert, a qualificação de "razões humanitárias" para fins de concessão de asilo. Antes, porém, Engert havia conseguido garantias de não persecução por parte de autoridades italianas, o que levou à saída dos abrigados antes da concessão oficial de asilo diplomático.[320]

Alguns autores apontam contradição entre discurso e prática estadunidense a respeito da negação ao asilo durante a GCE e a concessão oficial de asilo a cerca de 160 pessoas na embaixada norte-americana em Bagdá, durante o golpe de Estado no Iraque, em 1941.[321]

O Reino Unido também se opôs à concessão de asilo diplomático durante a Guerra Civil Espanhola. Javier Rubio afirma que, excepcionalmente, houve registro de pelo menos um militar espanhol (capitão de intendência Joaquín Jimenez de Anja) que esteve dentro da embaixada em novembro de 1937; o caso nunca foi reconhecido como asilo diplomático, e sim como admissão clandestina, facilitada por algum servidor da embaixada sem status diplomático para conceder asilo.[322]

Apesar da postura contrária ao direito de asilo, o Reino Unido cumpriu importante papel na evacuação dos asilados de outras missões diplomáticas, além de oferecer navios para o traslado de asilados para fora da Espanha.[323]

---

[319] DIGEST of International Law, Vol. 6. February 1968. Washington: Department of State Publication, p. 464. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=hlUMAQAAIAAJ&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 13 dez. 2024.
[320] DIGEST of International Law, Vol. 6. February 1968. Washington: Department of State Publication, p. 464. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=hlUMAQAAIAAJ&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 13 dez. 2024.
[321] RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 64.
[322] RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 61-62.
[323] RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 62.

2.1.5 Fim súbito de asilo

Em algumas missões diplomáticas, houve o encerramento de maneira abrupta do asilo diplomático, por razões distintas.

Logo no início da Guerra, a Alemanha nazista havia concedido asilo diplomático a 65 pessoas. Quando, em 18 de novembro de 1936, Hitler reconhece o governo nacionalista de Burgos, o governo republicano de Madri determina, então, o encerramento das atividades da embaixada alemã em 24 horas, contados a partir do dia 19. Foi então planejada uma evacuação dos asilados juntamente com o governo republicano, que acabou sendo frustrada. Quando os asilados saíram da embaixada, milicianos republicanos estavam à espera e prenderam a maior parte do grupo. Apenas 22 asilados, que estavam dentro de carros com diplomatas alemães, foram evacuados.[324]

Os casos da Áustria e da Hungria são parecidos com o caso alemão. A Áustria, que asilou de 71 a 137 pessoas entre o fim de 1937 e o início de 1937, reconheceu o governo de Burgos no fim de 1937. Com isso, a força pública republicana entrou na legação, onde só restavam catorze asilados, que foram presos[325].

O outro caso é da Finlândia. Quando iniciou a GCE, o ministro finlandês, que também era cumulativo com Portugal, partiu para Lisboa, onde preferiu ficar durante o conflito. Não havia servidores finlandeses com status diplomático em Madri, contudo, um funcionário local, Francisco Cachero, autointitulou-se "secretário honorário do consulado com funções de encarregado de negócios interino da Finlândia na Espanha".[326]

Cachero, ao contrário do caso assemelhado da legação norueguesa, não era tão altruísta como Felix Schlayer. Pelo contrário, há vários relatos de que o autointitulado encarregado finlandês – mas de nacionalidade espanhola – cobrava para receber pessoas dentro da missão diplomática e dos anexos que ele mesmo incorporou. Ao longo de seu período, foram asiladas entre 400 e 600 pessoas.[327]

---

[324] RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 78-79.
[325] MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **El Asilo diplomático en la guerra civil española**. Madrid: Actas Editorial, 2001, p 168.
[326] MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **El Asilo diplomático en la guerra civil española**. Madrid: Actas Editorial, 2001, p 158.
[327] MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **El Asilo diplomático en la guerra civil española**. Madrid: Actas Editorial, 2001, p. 160.

As milícias urbanas não aceitavam o caráter oficial do asilo. Tendo em vista a irregularidade na concessão de status oficial das pessoas asiladas por servidor sem poderes, as milícias urbanas entendiam que poderiam invadir os locais da missão diplomática para prender as pessoas ali abrigadas. Esse entendimento equivocado, que mistura regras distintas a respeito do direito de asilo e de inviolabilidade da legação, foi normalizado inclusive por Javier Rubio.[328]

A divulgação pela imprensa da existência de armas e pessoas afiliadas à quinta coluna[329] entre os asilados, e a denúncia falsa de tiros partindo da sede da legação levaram milicianos, guardas de assalto e alguns integrantes das Brigadas Internacionais[330] a invadir os locais da missão diplomática finlandesa e a prender os asilados, que não ofereceram resistência.[331]

O caso mais grave registrado foi a invasão à embaixada turca em Madri. Após a invasão da legação finlandesa, a Turquia assumiu os asilados da missão diplomática nórdica, resultando num total de mais de oitocentos asilados. O governo turco, em princípio, não tinha atritos com o governo republicano, inclusive já havia retirado da Espanha, com êxito, cerca de 700 de asilados em 1937.[332] No entanto, foi justamente essa evacuação que deu início à rusga que levou à invasão meses depois.

Muitos dos asilados evacuados retornaram à Espanha, mas agora pelo lado franquista, o que levou a protestos contra a Turquia por parte do governo republicano,[333] que passou a encarar a embaixada turca como um local de abrigo a quinta-colunistas. Diferentemente dos episódios anteriores de invasão à embaixada, neste caso houve aquiescência do próprio governo republicano na ação.[334]

---

[328] RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 81.
[329] A Quinta Coluna era o nome genérico dado a apoiadores do governo nacional dentro do território republicano, considerados inimigos e traidores da Segunda República. Relacionados aos falangistas, os quinta-colunistas estavam envolvidos em redes de espionagem em cidades como Barceloma, Valência, Cartagena, Albacete, Almeria e, principalmente, Madri, *Cf.* MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **Diplomacia, humanitarismo y espionaje en la Guerra Civil española**. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2013, *E-book,* posição 785.
[330] As Brigadas Internacionais eram um corpo de aproximadamente 35 mil voluntários de diversas nacionalidades, organizadas com apoio do Komintern (III Internacional), que lutaram pelo lado republicano na Guerra Civil, *Cf.* PUELL, Fernando; HUERTA, Justo A. **Atlas de la Guerra Civil española.** Madrid: Editorial Síntesis, 2007, *E-book,* posição 882.
[331] MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **El Asilo diplomático en la guerra civil española**. Madrid: Actas Editorial, 2001, p. 160-161.
[332] MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **El Asilo diplomático en la guerra civil española**. Madrid: Actas Editorial, 2001, p. 171.
[333] MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **El Asilo diplomático en la guerra civil española**. Madrid: Actas Editorial, 2001, p. 172.
[334] MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **El Asilo diplomático en la guerra civil española**. Madrid:

Em 28 de janeiro de 1938, membros das forças de segurança republicana invadiram a embaixada e detiveram cerca de 200 pessoas, incluindo-se aí o embaixador turco.[335] Apesar da dupla violação do direito internacional – da inviolabilidade dos locais da missão e da inviolabilidade pessoal do embaixador –, não era de interesse do governo republicano a ruptura das relações diplomáticas, tendo em conta o contexto de conclusão do Tratado de Montreux, em 1936, que imputava a Turquia papel relevante no tráfego marítimo nos estreitos de Bósforo e Dardanelos, e que previa eventual proibição de passagem de navios de guerra ou de trânsito de navios com armas. Tendo em vista a relação entre o governo republicano e a URSS, a manutenção do direito de passagem pelos estreitos era de vital importância durante a GCE. No entanto, sem o reconhecimento da violação por parte da Espanha republicana e com o agravamento das acusações de lado a lado, a Turquia reconhece o governo nacionalista em fevereiro de 1938.

Por fim, tem-se o caso peruano. Primeiramente, é importante considerar que houve dois momentos de concessão de asilo pelo Estado peruano durante a Guerra, um oficial e outro oficializado.

O primeiro indica a posição oficial do governo peruano à época que, desde o primeiro dia do conflito, recebeu pedidos de asilo.[336] Nessa fase, destacou-se a atuação do ministro Juan de Osma, chefe da missão diplomática, e do conselheiro Jorge Bailey, que, tendo apoio oficial de sua chancelaria,[337] asilaram nas instalações peruanas mais de duzentas pessoas, muitas delas detentoras de títulos nobiliárquicos da monarquia espanhola encerrada anos antes.[338]

A maior parte dos asilados conseguiu salvo-conduto nos primeiros meses da Guerra. Cerca de 30 pessoas, reconhecidas pela população por fazer parte da extinta nobreza espanhola, seguiam asiladas. Os diplomatas peruanos utilizaram nomes falsos

---

Actas Editorial, 2001, p. 179.

[335] MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **El Asilo diplomático en la guerra civil española**. Madrid: Actas Editorial, 2001, p. 173.

[336] MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **Diplomacia, humanitarismo y espionaje en la Guerra Civil española**. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2013, *E-book,* posição 2700-2704.

[337] Moral Roncal credita esse apoio ao "forte componente anticomunista" presente na ditadura do general Oscar R. Benavides (1933-1939), *Cf.* MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **Diplomacia, humanitarismo y espionaje en la Guerra Civil española**. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2013, *E-book,* posição posição 2741.

[338] MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **Diplomacia, humanitarismo y espionaje en la Guerra Civil española**. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2013, *E-book,* posição 2733

em passaportes peruanos entregues a esses asilados, que, em operação coordenada e com a ajuda do Reino Unido, foram evacuados da Espanha em setembro de 1936.[339]

A retirada bem-sucedida dos asilados coincidiu com a saída dos diplomatas peruanos da Espanha, que nomearam um estudante peruano como encarregado de negócios da legação. Isso não significou, porém, o fim da participação peruana na concessão de asilo durante a Guerra Civil Espanhola; isso porque, meses depois, dois espanhóis, Antonio Ibáñez Gutiérrez (que já havia sido cônsul honorário do Peru) e Rafael Gerona Martínez resolveram "abrir" um consulado para receber asilados sob a bandeira peruana, que chegou a receber mais de 400 pessoas. Ante o fato consumado e o risco a que as pessoas asiladas corriam caso não obtivessem o asilo formal, o Ministério de Relações Exteriores do Peru convalidou a existência do tal consulado e passou a enviar alimentos e dinheiro para ajudar na subsistência das pessoas ali instaladas.[340]

Foi nesse segundo momento – do consulado peruano oficializado – que houve o término súbito do asilo.

Na virada de 05 para 06 de maio de 1937, forças de segurança de Madri invadiram o consulado peruano na capital espanhola, sob alegação de que ali haveria uma estação de rádio clandestina supostamente utilizada para espionagem.[341] É certo que a concessão de asilo em consulados não era permitida pelas convenções existentes na América Latina, tampouco era reconhecida pelo costume internacional, apesar de haver registros tanto na doutrina quanto em episódios específicos durante a Guerra Civil Espanhola; ainda assim, cerca 300 espanhóis e 60 peruanos que estavam asilados no consulado peruano foram presos na ação policial.[342] Javier Rubio, apesar de ressaltar a

---

[339] MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **Diplomacia, humanitarismo y espionaje en la Guerra Civil española**. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2013, *E-book,* posição 2745-2773

[340] MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **Diplomacia, humanitarismo y espionaje en la Guerra Civil española**. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2013, *E-book,* posição 2793. O altruísmo não era bem a melhor das definições das ações de Ibáñez e Gerona nesse consulado. Houve diversos registros de que Gerona cobrava para asilar novas pessoas, além de que havia distinções entre asilados que pagaram pelo abrigamento e outros que foram acolhidos espontaneamente. A situação foi tão descarada que o ministro Juan Osma, então chefe da missão diplomática peruana, teve de voltar a Espanha para determinar que Gerona e Ibáñez devolvessem o dinheiro recolhido, avisou a todos que não precisariam pagar a ninguém para serem asilados e que o encarregado de negócios Enrique Chenyeck era a maior autoridade diplomática residente em Madri em sua ausência. *Cf.* MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **Diplomacia, humanitarismo y espionaje en la Guerra Civil española**. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2013, *E-book,* posição 2797-2808.

[341] Rubio, p. 83 citar MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **Diplomacia, humanitarismo y espionaje en la Guerra Civil española**. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2013, *E-book,* posição 2813.

[342] RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 83

ausência de justificativa plausível para a ação repressiva – e que posteriormente provaram-se falsas as alegações de espionagem –, credita a invasão das forças espanholas à impossibilidade jurídica de concessão de asilo em consulados.[343]

As relações após o episódio se deterioraram, culminando no rompimento de relações diplomáticas com o governo republicano em março de 1938, ficando a gestão da embaixada e de seus documentos a cargo da missão chilena em Madri. Em 15 de julho do mesmo ano, os locais da missão diplomática peruana foram novamente invadidos pelas autoridades republicanas.[344]

2.1.6 Asilos em outras missões diplomáticas

Não é objeto desta tese pormenorizar os fatos e as características das concessões de asilo diplomático de todas as trinta e duas missões diplomáticas (não incluídos aí os asilos não oficializados pelos EUA, Reino Unido e China, o que levaria a contagem para trinta e cinco Estados); os principais casos foram apontados nas seções anteriores pelas características que lhes eram peculiares – destaque na defesa do instituto, negadores e casos peculiares de término súbito do asilo diplomático.

É importante, porém, apontar a conduta de alguns Estados que, por terem acolhido centenas de asilados ou por exercerem papel de relevância na consolidação do instituto, sobretudo regionalmente, tiveram importantes contribuições durante a Guerra Civil Espanhola.

Entre os países europeus, França e Romênia tiveram atuação destacada na concessão de asilo. A França concedeu asilo diplomático a mais de 900 pessoas, inclusive estendendo extraoficialmente o asilo a presos políticos que eram internados num hospital francês em Madri e que lá ficavam por orientação de médicos humanitários, que visitavam prisões e enviavam alguns dos encarcerados ao "hospital-refúgio".[345] Aproveitando-se da localização geográfica e da importante fronteira com a Espanha, a França também desempenhou importante papel na evacuação e na recepção de asilados em seu território.

---

[343] RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 84-85
[344] MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **El Asilo diplomático en la guerra civil española**. Madrid: Actas Editorial, 2001, p. 166.
[345] RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 68.

O caso romeno segue a lógica de outros casos aqui apresentados, em que a atuação individual de um servidor da missão diplomática foi preponderante para o papel do Estado no acolhimento de asilados. Henry Helfant, adido comercial junto à embaixada da Romênia em Madri, teve papel primordial tanto na concessão de asilo a mais de 718 pessoas nos locais de missão romenas quanto na atuação, enquanto secretário do Corpo Diplomático, na construção de uma defesa concertada das missões diplomáticas acreditadas em Madri em favor do direito de asilo.[346]

Entre países latino-americanos, é importante abordar sucintamente as atuações de México, Cuba e Brasil.[347]

O México de Lázaro Cárdenas não escondia sua simpatia pelo governo republicano. Ainda assim, ancorado em longa prática consolidada no continente latino-americano, a missão diplomática mexicana concedeu asilo diplomático a 847 pessoas.[348] O bom relacionamento bilateral proporcionou a evacuação, de uma só vez, de 738 asilados, a maior ocorrida em toda a Guerra.[349] Com a vitória de Franco, contudo, a situação se inverteu: o México se recusou a reconhecer o governo franquista, tendo acolhido o governo republicano no exílio. A defesa de seus interesses em Madri, no período, ficou a cargo da embaixada de Cuba.[350]

Cuba asilou cerca de 539 pessoas, incluindo-se aí os asilados da missão haitiana, que estava sob sua responsabilidade. O chefe da legação, Manuel Pichardo, teve papel destacado na defesa do direito de asilo durante a Guerra, fomentando reuniões do Corpo Diplomático, em ações para tentar humanizar e sensibilizar a opinião pública em favor

---

[346] MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **Diplomacia, humanitarismo y espionaje en la Guerra Civil española**. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2013, *E-book,* posição 6229-6297. A atuação durante o conflito, bem como alguns traços biográficos de Henry Helfant antes e depois da Guerra Civil renderam uma seção completa sobre ele na obra de Moral Roncal, em que aponta eventual comparação com Oskar Schindler, ao mesmo que aborda indícios de condutas desabonadoras na concessão de asilo. De todo modo, o trabalho de Helfant é reconhecido nas principais obras que estudam o asilo diplomático durante a GCE, tendo inclusive, com a ajuda das marinhas argentina e francesa, evacuado alguns de seus asilados por meio da falsificação de carteiras profissionais. Em 1947, Helfant publica "La doctrina Trujillo de asilo diplomático", dando ênfase demasiada à postura adotada pela República Dominicana durante o conflito.

[347] Em tempo, destaque-se a missão diplomática do Panamá, que asilou cerca de 847 pessoas durante todo o conflito. Já o Paraguai asilou cerca de 322, enquanto o Uruguai concedeu asilo a aproximadamente 257 pessoas. A República Dominicana, a que Henry Helfant dedicou um estudo específico, asilou cerca de 82 pessoas, *Cf.* MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **Diplomacia, humanitarismo y espionaje en la Guerra Civil española**. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2013, *E-book,* posição 8356-5369.

[348] MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **Diplomacia, humanitarismo y espionaje en la Guerra Civil española**. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2013, *E-book,* posição 8356.

[349] RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 226.

[350] MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **Diplomacia, humanitarismo y espionaje en la Guerra Civil española**. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2013, *E-book,* posição 2537.

do instituto.[351] Pichardo, porém, faleceu no posto antes das negociações para a evacuação; seu sucessor, o encarregado de negócios Ramón Estatella, seguiu com o encargo de retirar todos os asilados. O meio utilizado em uma das ocasiões, porém, foi diferente: a evacuação foi realizada mediante troca dos asilados da missão cubana com prisioneiros republicanos, a maior troca realizada durante a Guerra Civil.[352] Ramon Estatella foi o único diplomata ainda acreditado no governo republicano que foi confirmado no novo governo.[353]

O papel do Brasil em relação ao asilo diplomático durante a GCE é caracterizado por Javier Rubio e Moral Roncal pela frustração em relação à projeção regional do país, ao corpo técnico qualificado, à longa tradição de defesa do instituto e à vinculação aos tratados internacionais sobre o tema, além de regulamentações internas que instruíam a concessão de asilo diplomático pelas missões brasileiras no exterior.[354] Apesar disso tudo, acrescido ao fato de o embaixador em Madri, Alcebíades Peçanha, ser o decano do Corpo Diplomático no início da Guerra, o Brasil asilou 70 pessoas e não se envolveu muito nos debates em torno da defesa do instituto.[355]

O perfil do embaixador Alcebíades Peçanha foi apontado por Rubio[356] e confirmado por Ismara Izepe de Souza[357] como determinante na atuação brasileira acerca da política de asilo durante o conflito. Em 1936, Peçanha, que não nutria simpatia pela causa republicana, sofrera agressões físicas por partidários da Segunda República.[358][359] A sua sorte não mudou quando da mudança de regime: em 1938, logo

[351] MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **Diplomacia, humanitarismo y espionaje en la Guerra Civil española**. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2013, *E-book,* posição 3109.
[352] MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **El Asilo diplomático en la guerra civil española**. Madrid: Actas Editorial, 2001, p. 78-79; MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **Diplomacia, humanitarismo y espionaje en la Guerra Civil española**. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2013, *E-book,* posição 3078. O autor menciona ainda uma troca de asilados chilenos por prisioneiros em janeiro de 1939.
[353] MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **El Asilo diplomático en la guerra civil española**. Madrid: Actas Editorial, 2001, p. 81.
[354] BRASIL, Decreto nº 24.113, de 12 de abril de 1934. Aprova os regulamentos para os Serviços diplomático e consular. 1934.
[355] RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 74.
[356] RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 76.
[357] SOUZA, Ismara Izepe. O Brasil na trama da Guerra Civil Espanhola (1936 – 1939). *In:* **Cadernos do CHDD**, Ano 17, Número 33, segundo semestre 2018, Brasília: FUNAG, p. 276.
[358] SOUZA, Ismara Izepe. O Brasil na trama da Guerra Civil Espanhola (1936 – 1939). *In*: **Cadernos do CHDD**, Ano 17, Número 33, segundo semestre 2018, Brasília: FUNAG, p. 273.
[359] Em relação a episódios de violência a servidores do serviço exterior brasileiro, menciona-se o caso de Adrian de Burgos, vice-cônsul do Brasil de Almería, que teve seu *exequatur* retirado pelo governo republicano e, sob acusações de espionagem, foi assassinado. Outro caso foi da detenção do agente consular Julio Morin, também acusado de espionagem pelo governo republicano, mas solto após intercessão da embaixada brasileira, *Cf.* SOUZA, Ismara Izepe. O Brasil na trama da Guerra Civil Espanhola (1936 – 1939). *In*: **Cadernos do CHDD**, Ano 17, Número 33, segundo semestre 2018, Brasília: FUNAG, p. 278.

após a sua aposentadoria, o embaixador ainda residia em Madri quando foi ferido por um bombardeio num restaurante onde estava. Além disso, já durante o regime franquista, Peçanha foi agredido novamente, agora por partidários do novo regime, e preso, sob alegação de maus tratos aos asilados durante seu período como chefe da missão diplomática brasileira.[360]

A inércia de Peçanha não foi seguida por seu sucessor, o encarregado de negócios Carlos da Silveira Martins Ramos. Apesar de ser particularmente contra a política em massa de asilo adotada durante a Guerra Civil Espanhola, Martins Ramos adotara postura de acolhimento humanitário e trabalhou para a evacuação dos asilados da missão brasileira.[361]

Após o fim da Guerra e tendo o Brasil reconhecido o regime franquista, o novo embaixador brasileiro em Madri, Abelardo Roças, teve atuação destacada na resolução da evacuação dos asilados republicanos da embaixada chilena e na mediação para o restabelecimento de relações diplomáticas entre Chile e Espanha.

A temática do asilo diplomático durante a Guerra Civil Espanhola não esteve circunscrita aos debates políticos entre o Corpo Diplomático acreditado em Madri e o governo espanhol. A dimensão histórica do asilo em massa e a quantidade de países envolvidos teve como consequência a ampliação do debate em escala global, no seio da Sociedade das Nações (SDN).

2.2 O asilo na SDN

A projeção internacional do conflito não tardou até chegar aos debates na Sociedade das Nações (SDN). Entre os temas mais recorrentes estavam a formação do Comitê de Não Intervenção, encabeçado por Reino Unido e França e que implicou no embargo de exportação de armas e munições à Espanha; e a alegação do governo republicano da prática de guerra de agressão conduzido por Alemanha e Itália, ao

---

[360] SOUZA, Ismara Izepe. O Brasil na trama da Guerra Civil Espanhola (1936 – 1939). *In:* **Cadernos do CHDD**, Ano 17, Número 33, segundo semestre 2018, Brasília: FUNAG, p. 274.
[361] SOUZA, Ismara Izepe. **O Brasil na trama da Guerra Civil Espanhola (1936 – 1939)**. *In:* **Cadernos do CHDD**, Ano 17, Número 33, segundo semestre 2018, Brasília: FUNAG, p. 276-277.

disponibilizar recursos e apoiar o lado nacional com armamentos, munições, aviões de combate e até mesmo tropas em solo espanhol. A questão do asilo foi levada à SDN por articulação do embaixador do Chile em Madri, Aurélio Núñez Morgado, que encontrou apoio de seu colega representante chileno junto à SDN, Agustín Edwards.[362]

O primeiro debate em torno do asilo diplomático na Guerra Civil Espanhola ocorreu na 95ª Sessão Extraordinária do Conselho da SDN, entre 10 e 12 de dezembro de 1936. A iniciativa da convocação foi da própria Espanha republicana, nos termos do artigo 11 do Pacto da SDN, para tratar, sobretudo, da interferência alemã e italiana no conflito.

O diplomata chileno Edwards, presidente rotativo do Conselho, aproveitou a ocasião e chamou atenção para o problema dos asilados. Ao mencionar o trabalho de seu colega, embaixador em Madri, na concessão de asilo diplomático, afirmou que Núñez Morgado estaria "exercendo poderes reconhecidos sempre pelo Direito e pela prática internacional".[363]

Em apoio à manifestação chilena, o representante da Bolívia na SDN, Costa du Rels, afirmou que "existe um direito americano perpetuado entre nós por uma tradição secular e consagrado pelas convenções de Montevidéu e Havana". Ao saudar o empenho espanhol durante a crise regional desencadeada pela Guerra do Chaco,[364] Costa du Rels afirmou ainda que, em caso de guerra civil, o direito de asilo é indiscutível. Ao final, clamou por uma solução para o problema das evacuações, que era de interesse de toda a América Latina.[365]

O ministro espanhol Álvarez de Vayo confirmou a posição do governo republicano em favor do direito de asilo, mas que trataria da questão das evacuações bilateralmente.[366]

---

[362] MONCADA, Hugo Cabral de. **O asilo interno em direito internacional público.** Coimbra: Edição do autor, 1946, p. 104.
[363] RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 472. Javier Rubio, em anexo a seu livro, colacionou as manifestações dos representantes do Chile (A. Edwards), da Bolívia (Costa du Rels) e do ministro espanhol Álvarez de Vayo durante o debate de 12 de dezembro de 1936.
[364] O diplomata boliviano faz referência à participação de Álvarez de Vayo como presidente da comissão de conciliação da SDN para busca de uma solução pacífica para o fim da Guerra do Chaco (1932-1934), que opôs Bolívia e Paraguai, *Cf.* MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **Diplomacia, humanitarismo y espionaje en la Guerra Civil española**. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2013, *E-book,* posição 421.
[365] RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 473.
[366] RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 474.

No texto final da resolução de 12 de dezembro de 1936, o Conselho da SDN não mencionou textualmente a questão do asilo, mas apontou que "existem, em relação com a presente situação, problemas de ordem internacional e humanitária sobre as quais uma ação coordenada de caráter internacional e humanitária é desejável o mais rápido possível", ao mesmo tempo que autorizou o Secretário-Geral a prestar colaboração técnica da SDN em momento oportuno.[367]

Tendo em conta que a situação da evacuação dos asilados não havia tido solução encaminhada – apenas México e Argentina haviam conseguido retirar asilados da Espanha até então –, a delegação do Chile, apoiada pelas delegações de Cuba e dos Países Baixos, inscreve o tema "situação dos asilados das embaixadas e legações em Madri" na pauta da 96ª Sessão Extraordinária do Conselho da SDN, em 14 da janeiro de 1937.[368]

As reuniões subsequentes, sobretudo as de 21, 25 e 27 de fevereiro de 1937 indicarão oposição de concepções a respeito da própria natureza do asilo diplomático. Duas visões antagônicas são apresentadas: a do Chile, em defesa do direito de asilo; e a da URSS, em negação veemente do asilo como direito.

Na sessão de 25 de janeiro, o representante chileno na SDN, Edwards, afirmou que todos os asilados, pelo menos em relação às embaixadas e legações da América Latina, foram acolhidos pelas regras fixadas pela Convenção de Montevidéu de 1933. Apontou ainda o caráter diverso dos asilados, inclusive com pessoas simpatizantes da República e pessoas próximas ao governo.[369]

O delegado chileno abre um parêntesis para contestar a versão de "vozes" no seio do Conselho, segundo ele, que apontam a existência de um direito de asilo apenas na América Latina. Nesse ponto, Edwards apresenta casos em que a Espanha concedeu asilo, incluindo-se aí a concessão de asilo durante a revolta de 1891, no Chile, e durante

---

[367] MONCADA, Hugo Cabral de. **O asilo interno em direito internacional público.** Coimbra: Edição do autor, 1946, p. 105. O mesmo texto, mas ainda em formato de minuta, está disponível em LEAGUE OF NATIONS. Appeal of the Spanish Government (Draft Resolution), Geneva, December 12th, 1936, C.544.1936.VIII: "there are problems of a humanitarian character in connection with the present situation, in regard to which co-ordinated action of an international and humanitarian character is desirable as soon as possible".

[368] REALE, Egidio. **Le droit d'asile**. Vol. I, T. 63. Paris: Recueil des Cours, 1938, p. 534-535.

[369] BAHRAMY, Abdollah. **Le Droit d'Asile**. Paris: Rousseau, 1938, p. 47-48. O autor iraniano, que foi delegado da representação iraniana junto a SDN durante as sessões da Assembleia Geral em 1937, transcreveu em sua tese de doutorado todo o debate constante das atas do Conselho da SDN, não accessíveis em fonte primária no momento de elaboração desta tese.

a Revolução de 1930, no Brasil, quando "quase todas as embaixadas e legações no Rio de Janeiro receberam asilados, e a embaixada da Espanha recebeu também". O governo brasileiro, respeitando o direito de asilo, teria facilitado a evacuação de todos os asilados sem demora e sem distinção entre os asilados.[370]

Ainda em seu longo parêntesis, Edwards retorna ao caso da Guerra Civil Espanhola, ao ressaltar que as missões diplomáticas latino-americanas, segundo ele, representariam apenas a metade das embaixadas e legações que estariam concedendo asilo; ele então enumera as missões europeias de Bélgica, Noruega, Países Baixos, Polônia, Romênia e Turquia para indicar que a Europa também fazia uso do direito de asilo.[371]

Além disso, milhares de espanhóis estariam sendo transportados por navios de guerra europeus, para o que Edwards, ainda firme na convicção da teoria da extraterritorialidade, chamaria a atenção para a ausência de diferença, em sua percepção, de asilos navais concedidos nas águas territoriais espanholas para os asilos diplomáticos concedidos em Madri, já que " não seria a extraterritorialidade que estaria em jogo nos dois casos?".[372]

O diplomata chileno encerra suas considerações nesse tópico clamando à SDN o primado do direito sobre a força e dizendo não acreditar que se possa dar mais fundamento ao direito de asilo concedido em navios de guerra do que ao asilo concedido em embaixadas e legações, "que não tem outra proteção que não seja o direito internacional e a inviolabilidade consagrada pelo costume há séculos".[373]

Edwards encerra o parêntesis a respeito da natureza do direito de asilo e sua necessidade de observância tal qual o asilo naval, mas não encerra sua fala. Segue falando longamente da necessidade de evacuação dos asilados, nos termos definidos na reunião de 12 de dezembro de 1936 e do memorando que o decano do Corpo Diplomático em Madri, Núñez Morgado, encaminhou ao governo republicano, indicando as bases para a evacuação. Edwards segue em busca de uma solução multilateral, com apoio da SDN para a retirada dos asilados de Madri.[374]

---

[370] BAHRAMY, Abdollah. **Le Droit d'Asile**. Paris: Rousseau, 1938, p. 49.
[371] BAHRAMY, Abdollah. **Le Droit d'Asile**. Paris: Rousseau, 1938, p. 50.
[372] BAHRAMY, Abdollah. **Le Droit d'Asile**. Paris: Rousseau, 1938, p. 51.
[373] BAHRAMY, Abdollah. **Le Droit d'Asile**. Paris: Rousseau, 1938, p. 51.
[374] BAHRAMY, Abdollah. **Le Droit d'Asile**. Paris: Rousseau, 1938, p. 53-62. O autor iraniano transcreve nas páginas 58 e 59 do livro, a íntegra o memorando chileno a respeito das condições de evacuação dos asilados.

Na sequência, fala o ministro espanhol Álvarez de Vayo, que reitera que a questão dos asilados seria tratada unicamente do ponto de vista humanitário. Antecipando a discussão de que trataria em outubro do mesmo ano – em troca de notas já analisada anteriormente –, Vayo afirma que a Espanha não está obrigada por nenhuma das convenções latino-americanas sobre asilo, mas que, ainda assim, os Estados vinculados à Convenção de Havana estariam descumprindo o artigo 2º, que "impõe" – ele destaca o verbo impor – aos governos a necessidade de notificação ao Estado acreditado dos nomes dos asilados.[375]

Para rebater a fala do delegado chileno, Álvarez de Vayo retoma a discussão sobre extraterritorialidade em que indica a sua concepção a respeito do tema. O ministro espanhol indica que Edwards teria cometido um erro acerca do conceito de extraterritorialidade ao confundir a extraterritorialidade de um navio, "que é parte do território nacional [do Estado estrangeiro], com a extraterritorialidade das embaixadas e das representações diplomáticas"[376]

Vayo segue então falando das condições de subsistência em geral em Madri, ao apontar que os asilados estariam em melhores condições que o resto da população. Insistiu para a solução bilateral para a negociação de salvo-conduto e que não aceitaria decisão internacional que impusesse ao governo republicano mais do que a sua capacidade de realização.[377]

A discussão é retomada em 27 de janeiro já em caráter conclusivo. O presidente da sessão, representante chinês Wellinton Koo, informa que o Conselho examinará a questão dos asilados das embaixadas em Madri como uma questão humanitária em conexão com questões tratadas pela missão sanitária enviada pelo Conselho à Espanha após a reunião de dezembro do ano anterior.[378] Nesse ponto, o Conselho da SDN optou por não entrar no mérito a respeito da natureza do asilo – se é direito ou não –, ao adotar o relatório do representante chinês. Ademais, a resolução da evacuação dos asilados seria definida em negociações diretas entre os Estados.[379]

---

[375] BAHRAMY, Abdollah. **Le Droit d'Asile**. Paris: Rousseau, 1938, p. 62-63
[376] BAHRAMY, Abdollah. **Le Droit d'Asile**. Paris: Rousseau, 1938, p. 64
[377] BAHRAMY, Abdollah. **Le Droit d'Asile**. Paris: Rousseau, 1938, p. 64-66
[378] BAHRAMY, Abdollah. **Le Droit d'Asile**. Paris: Rousseau, 1938, p. 67. Em 27 de Janeiro de 1937, o representante da China apresentou relatório sobre a missão sanitária, que buscou verificar questões humanitárias e de saúde relacionadas, entre outras, às pessoas asiladas, *Cf.* LEAGUE OF NATIONS. **Report of the Representative of China** (C.96 (1).M.76.1937.VII), President of the Council, on January 27th, 1937.
[379] REALE, Egidio. **Le droit d'asile**. Vol. I, T. 63. Paris: Recueil des Cours, 1938, p. 536.

Depois de encaminhado o debate e com a decisão do Conselho definida, o representante soviético junto à SDN, Litvinoff, pede a palavra para retomar o debate a respeito do direito de asilo e de sua natureza, a fim de negar a sua existência.[380] Litvinoff passa, então, a enumerar casos de negação ao direito de asilo na Europa desde o século XVIII; cita autores que apontam o não reconhecimento do direito de asilo no Velho Continente, como Satow e Pradié-Foderé, para então chegar no clássico exemplo da negação estadunidense.[381]

O delegado soviético vai além e tenta demonstrar a inexistência de asilo até mesmo na América Latina, e para isso, em argumentação ousada, busca demonstrar que nem mesmo o Chile reconhece o direito de asilo. Litvnoff cita o caso da revolta chilena de 1891 (e a invasão das legações dos EUA e da Espanha) e o episódio de partidários do então presidente Balmaceda, em 1893, em que o governo chileno protestou contra os asilados na missão estadunidense.[382] Ao final, enumera mais outros autores contrários ao direito de asilo e conclui que "a prática do direito de asilo pode ser tolerada apenas pela boa vontade e em livre consentimento do governo interessado".[383]

O delegado chileno então toma a palavra para contestar a longa exposição do representante soviético e faz um paralelo curioso. Edwards comparou as tentativas de Litvinoff de negar a existência do asilo diplomático com o processo de condenação de Galileu Galilei, para, ao final, dizer – da mesma forma que o astrônomo italiano que a terra gira em torno do sol (*E pur si muove*) – que o asilo simplesmente existe.[384]

Edwards não entra no debate de indicação de nomes de juristas que são a favor ou contra o direito de asilo, ao afirmar que poderia citar outros tantos e que por isso a tarefa de codificação do direito internacional jamais seria alcançada. Contudo, rechaça particularmente a parte da fala sobre o direito de asilo no Chile, ao apontar que seu próprio pai fora asilado na legação estadunidense durante a crise de 1893, na qual o presidente Balmaceda havia, sim, reconhecido o direito de asilo nas legações de Santiago à época.[385]

---

[380] BAHRAMY, Abdollah. **Le Droit d'Asile**. Paris: Rousseau, 1938, p .73.
[381] BAHRAMY, Abdollah. **Le Droit d'Asile**. Paris: Rousseau, 1938, p. 74-76
[382] BAHRAMY, Abdollah. **Le Droit d'Asile**. Paris: Rousseau, 1938, p. 76.
[383] BAHRAMY, Abdollah. **Le Droit d'Asile**. Paris: Rousseau, 1938, p. 78.
[384] BAHRAMY, Abdollah. **Le Droit d'Asile**. Paris: Rousseau, 1938, p. 78.
[385] BAHRAMY, Abdollah. **Le Droit d'Asile**. Paris: Rousseau, 1938, p. 79.

A Guerra Civil Espanhola seguiu sendo motivo de atenção e de debates no âmbito da SDN. A questão do asilo, após as sessões de janeiro de 1937 do Conselho, foi, de fato, encaminhada para resoluções bilaterais, das quais se destacam as negociações Edwards-Azcárate – nomes do diplomata chileno na SDN e do embaixador da Espanha republicana em Londres –, que resultaram em acordos, concluídos na capital britânica, para evacuação de asilados em 12 de março de 1937.[386]

A partir de então, a discussão no seio da SDN se centrará nos esforços da Espanha republicana para condenar a guerra de agressão movida pela Alemanha nazista e pela Itália fascista, e para demonstrar o fracasso da política de não intervenção.[387]

Em julho de 1937, dois meses antes do início das sessões da Assembleia Geral da SDN, o ministro das relações exteriores da Argentina, o jurista Carlos Saavedra Lamas, fez encaminhar a todas as embaixadas e legações acreditadas em Buenos Aires um projeto de convenção sobre asilo.

2.3 O projeto Saavedra Lamas

A Argentina, que anos antes se notabilizara pela proposta do Tratado Antibélico de Não Agressão e Conciliação, comumente conhecido como Pacto Saavedra Lamas, impulsionava a comunidade internacional para o esforço de codificação de temas do direito internacional ligados à paz e à segurança. A proposta da convenção de asilo estava nesse ínterim.

Na nota diplomática encaminhada em 27 de julho de 1937, o ministro Saavedra Lamas – que no ano anterior ganhara o Nobel da paz – invoca o legado da política externa argentina na defesa do direito de asilo desde 1889, salientando a figura de Roque Sáenz Peña, para enviar o novo projeto às missões diplomáticas acreditadas em Buenos Aires.[388]

---

[386] BOLESTA-KOZIEBRODZKI, Léopold. **Le droit d'asile**. Leyde: A. W. Sythoff, 1962, p. 245.

[387] Houve reuniões do Conselho em maio de 1937 e ao longo da Assembleia Geral da SDN, entre setembro e outubro de 1937, em que resoluções a respeito do tema foram adotadas.

[388] A nota diplomática completa, com a exposição de motivos e com o projeto de convenção anexo, está transcrita nas obras de Javier Rubio, em espanhol (p. 481), e de Bahramy, em francês (p. 132). Além disso, Manuel Adolfo Vieira (p. 486) e Carlos Torres Gigena (p. 311) transcreveram apenas o projeto de convenção de asilo.

A motivação para a elaboração de novo projeto de convenção sobre asilo fica evidente logo no primeiro parágrafo da nota:

> La experiencia adquirida en el curso de la actual contienda española impulsa a coordenar y mejorar los instrumentos Internacionales ya existentes, aprobados por el Congreso antes mencionado [de 1889] y por las Conferencias panamericanas de La Habana, en 1928, y Montevideo, en 1933.[389]

A justificativa para um tratado de alcance global sobre o tema se justificaria pela amplitude que o direito de asilo assumiu durante a Guerra Civil Espanhola: a exposição de motivos enumera dezoito Estados que concederam asilo, sendo a metade de países de fora da América Latina.[390] Além disso, ao final da exposição de motivos, Saavedra Lamas retoma a GCE para salientar a importância do direito de asilo e seu caráter amplo, que beneficiaria todas as partes em disputa.[391]

A nota aborda, mas deixa aberta o embasamento da concessão do asilo – se em razão do conceito de extraterritorialidade ou se pela imunidade diplomática. O certo é que a prática se impunha ante os fatos, apesar da resistência dos Estados europeus. Saavedra Lamas segue enumerando casos de concessão de asilo por países da Europa ao longo dos séculos, para, ao final, demonstrar os casos de asilo concedidos pelos Estados Unidos, recorrente negador persistente do direito de asilo, e suas participações na regulamentação do instituto em 1867, no Peru, e por meio das Regras de La Paz (1898) e de Assunção (1922).[392]

A nota da delegação argentina explora a discussão ocorrida meses antes na SDN e salienta o caráter humanitário reconhecido no colegiado da organização, embora não tenha abordado que esse reconhecimento se deu em postura defensiva da SDN, para não entrar na discussão sobre a natureza jurídica do instituto do asilo.

Por fim, a própria exposição de motivos salienta as novidades em relação às outras convenções já existentes. Em seis pontos, Saavedra Lamas registra o que considera as seguintes atualizações:

---

[389] RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 481.
[390] RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 481.
[391] RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 483.
[392] RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 483.

a) Não se limita ao 'delito político', referindo-se igualmente a 'causas políticas' e delitos conexos
b) Exclui o benefício do asilo a terroristas
c) Permite a ampliação dos lugares de asilo outorgado pelos chefes de missão e navios de guerra
d) Fixa normas de conduta para os asilados
e) Estabelece sanções para o asilado que retorna ao país para se envolver em movimento que motivou seu asilo
f) Regulamenta a própria "internação" do asilado no Estado asilante.[393]

O "Projeto Argentino de Convenção sobre Direito de Asilo" inova também em relação à nomenclatura dos institutos apresentados: em 17 artigos no total, há a divisão entre "asilo interno" (artigos 1º ao 9º) – conceito escolhido para designar o asilo diplomático – e "asilo externo" (artigos 10 a 13) – hoje em dia identificado como asilo territorial.[394] Os artigos 14 a 17 apresentam as disposições gerais a respeito do processo de resolução de conflitos acerca de divergência na interpretação dos dispositivos e procedimentos de ratificação, adesão, depósito e denúncia.[395]

Na exposição de motivos enviada às missões diplomáticas acreditadas em Buenos Aires, Saavedra Lamas afirmou que a chancelaria cogitava enviar o projeto para discussão na Conferência Pan-americana seguinte, contudo, não houve registros de inclusão dessa temática na Conferência de Lima de 1938.[396]

Durante a Assembleia da SDN de 1937, o projeto foi mencionado durante discurso do diplomata argentino Ricardo Oliveira,[397] mas também não houve maiores repercussões[398] – até porque, à época, estava em discussão na SDN projeto de resolução sobre a intervenção alemã e italiana na Guerra Civil Espanhola, o que canalizou os debates a respeito do conflito espanhol.[399] Além disso, durante a Assembleia, houve a

---

[393] RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979, p. 484.
[394] Em sua obra, de 1946, Hugo Cabral de Moncada adota o conceito de asilo interno para referir-se ao asilo diplomático.
[395] TORRES GIGENA, Carlos. **Asilo Diplomático**: Su práctica y teoria. Buenos Aires: La Ley, 1960, p. 312-316
[396] O programa da Conferência Pan-americana de Lima, proposto pelo Comitê de Especialistas reunidos na Conferência de Buenos Aires para a Manutenção da Paz, de 1936, é analisado em BROCHARD, Edwin. The "Committee os Experts" at the Lima Conference. *In:* **The American Journal of International Law** , Apr., 1939, Vol. 33, No. 2, Apr., 1939, p. 269-282.
[397] LEAGUE OF NATIONS. **Journal of the Eighteenth Session of the Assembly**, Geneva, 1937, p. 234.
[398] Nos registros do Diário da Assembleia, houve apenas uma menção ao projeto Saavedra Lamas, que foi do diplomata chileno Valdés-Mendeville, ao mencionar que o projeto havia sido encaminhado a todos os Estados para análise, *Cf*. LEAGUE OF NATIONS. **Journal of the Eighteenth Session of the Assembly**, Geneva, 1937, p. 278.
[399] O projeto de resolução, que evitou nominar Itália e Alemanha como agressores, mas reconhecia a existência de intervenção estrangeira na Guerra Civil Espanhola, previa eventual fim da política de não intervenção caso a resolução não fosse respeitada. O projeto foi aprovado no Sexto Comitê, mas rejeitado pela Assembleia da SDN, em votação em 02 de outubro de 1937, *Cf*. LEAGUE OF NATIONS. Minutes

rejeição da candidatura espanhola à recondução em uma das vagas rotativas do Conselho da SDN, fato inédito, uma vez que a Espanha ocupava um assento no Conselho da Liga desde a sua criação. Entre os países contrários à recondução espanhola estavam países sul-americanos que encontravam dificuldades no relacionamento com o governo republicano para a evacuação de seus asilados de Madri.[400]

O projeto Saavedra Lamas, contudo, não seria esquecido. Em 1939, marcando os cinquenta da primeira tentativa de codificação do tema, o direito de asilo entrou na pauta do Segundo Congresso Sul-americano de Direito Internacional Privado. Realizado em Montevidéu, mesmo local da Convenção de 1889, o Segundo Congresso foi palco da conclusão de mais um tratado sobre asilo diplomático, cujo conteúdo estava diretamente relacionado com a prática realizada durante a Guerra Civil Espanhola.

2.4 O Segundo Congresso Sul-americano de Direito Internacional Privado e o Tratado sobre Asilo e Refúgio Político de Montevidéu de 1939[401]

A chancelaria uruguaia, anfitriã do evento, fez circular antes do Segundo Congresso um estudo preparatório que apontava a separação entre asilo interno e refúgio como fatos a serem destacados como "novidades de forma".[402] A figura do "asilo externo", do projeto Saavedra Lamas, seria agora substituída pelo conceito de refúgio, já existente nos debates internacionais, sobretudo no pós-Primeira Guerra Mundial e em voga na Sociedade das Nações, em iniciativas como a criação do passaporte e do escritório internacional Nansen para refugiados,[403] além do Alto Comissariado para Refugiados Armênios e Russos e o Alto Comissariado para Refugiados vindos da Alemanha.[404] Durante a própria Guerra Civil Espanhola houve a

---

of the Sixth Committee (Political Questions). *In*: **Records of the Eighteenth Ordinary Session of the Assembly – Special Supplement**, Nº 175, Geneva, 1937, p. 70.

[400] O Peru, inclusive, apresentou candidatura ao Conselho da Liga e foi eleito juntamente com o Irã

[401] Diferentemente da análise do Primeiro Congresso, de 1889, em que tive acesso à fonte primária das atas das sessões de deliberação, neste Segundo Congresso o acesso ficou restrito à análise dos projetos argentino e uruguaio, disponibilizados em anexo ao livro de Manuel Adolfo Vieira, e aos comentários dos autores que analisaram os projetos no período. No Brasil, há registro de existência das atas dessa Conferência na Biblioteca do Palácio Itamaraty, no Rio de Janeiro, que se encontra em obras de revitalização do edifício e restauro e higienização do acervo até 2026.

[402] FERNANDES, Carlos A. **Do Asilo Diplomático**. Coimbra: Coimbra Editora, 1961, p. 95.

[403] LEAGUE OF NATIONS, Journal of the Eighteenth Session of the Assembly, Geneva, 1937, p. 286.

[404] MORGENSTERN, Felice. The Right of Asylum. *In:* **British Year Book of International Law 26** :

criação de um comitê de ajuda aos refugiados espanhóis,[405] e, em 1937, houve uma conferência em Paris, com representantes de 25 países, que abordaram, entre outros temas, o direito de asilo, a definição de refugiado, bem como seus direitos e deveres.[406]

A delegação uruguaia apresentou também um projeto de convenção que, em grande medida, seguiu a estrutura, a redação e até mesmo a disposição dos artigos do projeto Saavedra Lamas. A delegação argentina, por sua vez, também apresentou um projeto de convenção bastante parecido com o projeto uruguaio e que retomava as ideias principais da proposta apresentada pela sua chancelaria em 1937.[407] Juntamente com o projeto, a delegação argentina circulou também dois memorandos, elaborados por Isidoro Ruíz Moreno (filho) e Carlos Bollini Shaw.[408]

A principal divergência entre Uruguai e Argentina estava logo no artigo 1º do projeto de tratado. Enquanto que a proposta argentina, retomando o projeto Saavedra Lamas, mantinha o caráter facultativo na concessão do asilo – "El asilo puede concerderse (...)" –,[409] a proposição uruguaia indicava uma obrigatoriedade: "El asilo se concederá (...)".[410] O caráter facultativo prevaleceu, por meio da defesa de delegados como Carlos Bollini Shaw, Isidoro Ruiz Moreno (filho) e Catalina Crossman,[411] e o artigo 1º do Tratado de Montevidéu de 1939 ficou com a seguinte redação:

> El asilo puede concederse sin distinción de nacionalidad y sin perjuicio de los derechos y de las obligaciones de proteccion que incumben al Estado al que pertenezcan los asilados.

327-357, 1949, p. 354.

[405] SOCIETÉ DES NATIONS. **Archives 1933-1940**. Refugiés Espagnols, Conference Internationale d'aide aux Refugiés Espagnols 15-16 juillet 1939, Genève, 1939.

[406] ZARATE, Luiz Carlos**. El asilo en el derecho internacional americano**. Bogotá: Editorial Iqueima, 1957, p. 43-45.

[407] A íntegra dos dois projetos de convenção está transcrita em VIEIRA, Manuel Adolfo. **Derecho de Asilo Diplomático** (asilo político). Montevideo: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 1961, p. 488-492.

[408] ZARATE, Luiz Carlos**. El asilo en el derecho internacional americano**. Bogotá: Editorial Iqueima, 1957, p. 82-95.

[409] VIEIRA, Manuel Adolfo. **Derecho de Asilo Diplomático** (asilo político). Montevideo: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 1961, p. 490.

[410] VIEIRA, Manuel Adolfo. **Derecho de Asilo Diplomático** (asilo político). Montevideo: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 1961, p. 488.

[411] ZARATE, Luiz Carlos. **El asilo en el derecho internacional americano**. Bogotá: Editorial Iqueima, 1957, p. 38.

> El Estado que acuerde el asilo no contrae por ese hecho el deber de admitir en su territorio a los asilados, salvo el caso de que estos no fueran recibidos por otros Estados.[412]

[412] TRATADO sobre asilo y refugio político de montevideo de 1939. Suscrito en Montevideo, Uruguay, en 1939. Disponível em: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratado_sobre_asilo_y_refugio_politico_montevideo_1939.pdf. Acesso em: 25 nov. 2024.

CAPÍTULO I
DEL ASILO POLÍTICO

ARTÍCULO 1 - El asilo puede concederse sin distinción de nacionalidad y sin perjuicio de los derechos y de las obligaciones de proteccion que incumben al Estado al que pertenezcan los asilados.
El Estado que acuerde el asilo no contrae por ese hecho el deber de admitir en su territorio a los asilados, salvo el caso de que estos no fueran recibidos por otros Estados.

ARTÍCULO 2 - El asilo solo puede concederse en las embajadas, legaciónes buques de guerra. campamentos o aeronaves militares, exclusivamente a los perseguidos por motivos o delitos políticos y por delitos políticos concurrentes en que no procede la extradición. Los jefes de misión podrán también recibir asilados en su residencia. en el caso de que no viviesen en el local de las embajadas o legaciones.

ARTÍCULO 3 - No se concederá asilo a los acusados de delitos políticos, que previamente, estuvieran procesados o hubieren sido condenados por delitos comunes y por los tribunales ordinarios. La calificación de las causas que motivan el asilo corresponde al Estado que lo concede.
El asilo no podrá ser concedido a los desertores de las fuerzas de mar, tierra y aéreas, salvo que el hecho revista claramente carácter político.

ARTÍCULO 4 - El agente diplomático o el comandante que concediere el asilo comunicará inmediatamente los nombres de los asilados al Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado donde se produjo el hecho o la autoridad administrativa del lugar, si hubiera ocurrido fuera de la capital. salvo que graves circunstancias lo impidieran materialmente o hicieran esta comunicación peligrosa para la seguridad de los aliados.

ARTÍCULO 5 - Mientras dure el asilo no se permitirá a los asilados practicar actos que alteren la tranquilidad pública o que tiendan a participar o influir en actividades políticas. Los agentes diplomáticos o comandantes requerirán a los asilados sus datos personales y la promesa de no tener comunicaciones con el exterior sin su intervención expresa. La promesa será por escrito y firmada; si se negara o infringieran cualquiera de esas condiciones, el agente diplomático comandante hará cesar inmediatamente el asilo. Podrá impedirse a los asilados llevar consigo otros objetos que los de uso personal, los papeles que le pertenecieren y el dinero necesario para sus gastos de vida. sin que puedan depositarse otros valores u objetos en el lugar del asilo.

ARTÍCULO 6 - El Gobierno del Estado podrá exigir que el asilado sea puesto fuera del territorio nacional en el más breve plazo; y el agente diplomático o el comandante que haya concedido el asilo podrá por su parte, exigir las garantías necesarias para que el refugiado salga del país respetándose la inviolabilidad de su persona y la de los papeles que le pertenecieren y que llevase consigo en el momento de recibir asilo, así como con los recursos indispensables para sustentarse por un tiempo prudencial. No existiendo tales garantías , la evacuación puede ser postergada hasta que las autoridades locales las faciliten.

ARTÍCULO 7 - Una vez salidos del Estado, los asilados no podrán ser desembarcados en punto alguno del mismo En el caso de que un exilado volviera a ese país, no podrá acordársele nuevo asilo, subsistiendo la perturbación que motivó la concesión del mismo.

ARTÍCULO 8 - Cuando el número de asilados exceda la capacidad normal de los lugares de refugio, indicados en el Artículo 2, los agentes diplomáticos o comandantes podrán habilitar otros locales, bajo el amparo de su bandera, para su resguardo y alojamiento. En tal caso deberá comunicarse el hecho a las autoridades.

ARTÍCULO 9 - Los buques de guerra o aeronaves militares que estuviesen provisoriamente en diques o talleres, para ser reparados, no ampararan a los que en ellos se asilen.

ARTÍCULO 10 - Si en caso de ruptura de relaciones el representante diplomático que ha acordado asilo debe abandonar el territorio del país en que se encuentra, saldrá de él con los asilados, y si ello no fuere posible por causa independiente a la voluntad de los mismos o del agente diplomático podrá entregarlos al de un tercer Estado con las garantías establecidas en este Tratado. Tal entrega se realizará mediante la traslación de dichos asilados a la sede de la misión diplomática que hubiere aceptado el correspondiente encargo o con la permanencia de los asilados en el local en que se guarde el archivo de la misión diplomática saliente, local que permanecerá bajo la salvaguardia directa del agente diplomático a quien se hubiere encargado. En uno u otro caso, deberá informarse al Ministerio de Relaciones Exteriores local, conforme alo dispuesto en el Artículo 4.

CAPITULO II
DEL REFUGIO EN TERRITORIO EXTRANJERO

ARTÍCULO 11 - 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.

ARTÍCULO 12 - No se permitirá a los emigrados políticos establecer juntas o comités constituidos con el propósito de promover o fomentar perturbaciones del orden en cualquiera de los Estados contratantes. Tales juntas o comités serán disueltos previa comprobación de su carácter subversivo, por las autoridades del Estado en que se encuentran. La cesación de los beneficios del refugio no autoriza a poner en el territorio del Estado perseguido al refugiado.

ARTÍCULO 13 - A requerimiento del Estado interesado, el que ha concedido el refugio procederá a la vigilancia o internación hasta una distancia prudencial de sus fronteras de los emigrados políticos. El Estado requerido apreciará la procedencia de la petición y fijará la distancia a que se alude.

ARTÍCULO 14 - Los gastos de toda índole que demande la internación de asilados y emigrados políticos serán de cuenta del Estado que la solicita. Con anterioridad a la internación de los refugiados, los Estados se pondrán de acuerdo sobre el mantenimiento de aquellos.

ARTÍCULO 15 - Los internados políticos darán aviso al Gobierno del Estado en que se encuentren cuando resuelvan salir del territorio. La salida les será permitida bajo la condición de que no se dirigirán al país de su procedencia y dando aviso al Gobierno interesado.

CAPÍTULO III DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 16 - Toda divergencia que se suscite sobre la aplicación del presente Tratado será resuelta por la vía diplomática o en su defecto se someterá a arbitraje o a decisión judicial, siempre que exista tribunal cuya competencia reconozcan ambas partes.

ARTÍCULO 17 - Todo Estado que no haya suscripto el presente Tratado, podrá adherirse él, enviando el instrumento respectivo al Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, quien lo notificará a las demás Altas Partes Contratantes por la vía diplomática.

ARTÍCULO 18 - El presente Tratado será ratificado por las Altas Partes Contratantes de acuerdo con sus normas constitucionales. El Tratado original y los instrumentos de ratificación serán depositados en el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, el que comunicará las ratificaciones, por la vía diplomática a los demás Estados contratantes. El Tratado entrará en vigencia entre las Altas Partes Contratantes en el orden en que hayan depositado sus ratificaciones. La modificación será considerada como canje de ratificaciones.

O segundo parágrafo desse artigo, que não estava presente em nenhum dos anteprojetos apresentados, aponta para a curiosa ausência de obrigação do Estado asilante de receber definitivamente o asilado em seu território, a menos que nenhum outro o receba. Nesse ponto, trata-se de um dos poucos dispositivos que tenta dissociar o asilo diplomático do asilo territorial – como será posteriormente chamado –, já que, pelo próprio caráter temporário que lhe é natural, o asilo diplomático é (e à época o era) associado a um processo que culminaria, após o salvo-conduto, na sua transformação em asilo territorial.

De todo modo, no primeiro artigo do novo tratado se verifica uma mudança de tratamento em relação às Convenções de 1928 e de 1933, já que estas impunham uma obrigação negativa ("não é lícito aos Estados dar asilo ...), em que o asilo diplomático era exceção (artigo 2º da Convenção de 1928 e artigo 3 da Convenção de 1933).

Os reflexos da prática em massa durante a Guerra Civil Espanhola são evidentes no novo tratado. No artigo 2º, a residência do chefe da missão diplomática é mencionada expressamente como um dos lugares para a concessão de asilo, para além dos locais tradicionalmente indicados nas convenções anteriores e repetidas no tratado.

Da mesma forma, há atenuação acerca da proibição de asilo a desertores de terra, mar e ar. O texto de 1939, em seu artigo 3º, apresenta uma ressalva que foi bastante importante na defesa dos asilados militares durante a GCE: "*El asilo no podrá ser concedido a los desertores de fuerzas de mar, tierra y aéreas, salvo que el hecho revista claramente carácter político*". Esse mesmo artigo deixa explícita a incumbência ao Estado asilante da qualificação de crime político ou de motivação política ensejadoras da concessão de asilo diplomático.

Outro aspecto que guarda relação com os fatos do conflito espanhol está em passagem do artigo 4º do tratado, a respeito do dever de notificação da concessão de asilo ao Ministério de Relações Exteriores do Estado acreditado. O dispositivo, no geral,

---

ARTÍCULO 19 - Este Tratado regirá indefinidamente, pero podrá ser denunciado mediante aviso anticipado de dos años, transcurridos los cuales cesará en sus efectos para el Estado denunciante quedando subsistente para los demás Estados signatarios. La denuncia será dirigida al Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, quien la transmitirá a los demás Estados contratantes.

repete o dever existente nas convenções anteriores, mas estende o destinatário da notificação à "*autoridade administrativa del lugar, si hubiera ocorrido fuera de la capita*l". Essa passagem – que é transcrição direta do projeto Saavedra Lamas – tem relação, inclusive, com a primeira concessão de asilo pela Argentina na GCE, que foi realizada fora de Madri, conforme visto no início deste capítulo.

Há outros dispositivos que mantêm relação com a prática em massa realizada na Espanha, como limitação de objetos, documentos e dinheiro que o asilado pode ou não levar consigo e a inviolabilidade não apenas da integridade física, mas também dos arquivos das pessoas asiladas no momento de cumprimento do salvo-conduto (artigo 5º e 6º).[413] Contudo, a maior influência da prática dos Estados durante o conflito espanhol no Tratado de 1939 está no conteúdo dos artigos 8º e 10.

O artigo 8º dispõe que, no caso de o número de asilados exceder a capacidade normal dos lugares de refúgio, os agentes diplomáticos ou comandantes (no caso de asilo militar) poderão habilitar outros lugares, sob amparo de suas bandeiras, para resguardar e alojar os asilados. Trata-se de codificação, consoante proposição existente desde o projeto Saavedra Lamas, da prática amplamente utilizada durante a Guerra Civil Espanhola denominada asilo legal. O artigo impõe o dever de comunicação – e não de pedido de autorização – do fato às autoridades do Estado acreditado.[414]

Já o artigo 10 – último dispositivo sobre asilo diplomático do Tratado, que não existia na proposta de Saavedra Lamas, mas que estava previsto nos projetos argentino e uruguaio de 1939 – dispunha sobre o respeito ao direito de asilo mesmo em caso de ruptura de relações diplomáticas. Segundo o artigo,[415] os asilados deverão sair juntamente com o agente diplomático que sairá do país em consequência do fim das relações entre os Estados. Caso não seja possível, é prevista a designação, por parte do Estado acreditante de saída, de um terceiro Estado para que assuma os asilados em seus locais de missão ou que mantenha as pessoas asiladas no local em que se encontram os arquivos daquele Estado rompido. Dessa maneira, o tratado busca preservar, por meio

---

[413] Igualmente analisado em MONCADA, Hugo Cabral de. **O asilo interno em direito internacional público.** Coimbra: Edição do autor, 1946, p. 134.

[414] Hugo Cabral de Moncada destaca ainda que a "obrigação da comunicação dos nomes dos asilados pode ser condicionada pela segurança dos mesmos", *Cf.* MONCADA, Hugo Cabral de. **O asilo interno em direito internacional público.** Coimbra: Edição do autor, 1946, p. 134.

[415] Ao comparar as versões dos projetos uruguaio e argentino, verifica-se que a redação do artigo 10 difere um pouco delas. Segundo Carlos Bollini Shaw, isso se deu em razão da proposta de redação chilena ter prevalecido, *Cf.* ZARATE, Luiz Carlos**. El asilo en el derecho internacional americano**. Bogotá: Editorial Iqueima, 1957, p. 92.

da manutenção da inviolabilidade dos locais da missão, a integridade física dos asilados e a inviolabilidade dos arquivos, algo que, em algumas ocasiões apresentadas neste capítulo, não foi respeitado durante a Guerra Civil Espanhola.

Entre os cinco artigos que tratam de refúgio no Tratado, destacam-se a disposição de não admissão, de modo indefinido, dos refugiados no território do Estado concedente (artigo 11), apesar de salvaguardar o dever de não retorno dos refugiados ao país de onde eram perseguidos, mesmo em caso de cessação do refúgio (artigo 12). Além disso, o tratado impõe uma obrigação aos refugiados de manutenção de distância das fronteiras do Estado de onde saíram, numa lógica de impedimento pela qualos refugiados possam se imiscuir nos assuntos políticos internos do Estado de origem (artigo 13) – um trauma do conflito espanhol.

Conforme Carlos Fernandes destacou, o Tratado de 1939 era o mais completo até então, não apenas pela separação entre asilo e refúgio, mas também pelo seu conteúdo[416]. Já Manuel Adolfo Vieira, mencionando os esforços de Saavedra Lamas de levar sua proposta a um debate global, afirmou que a II Guerra Mundial impediu a consecução desse projeto.[417] O Tratado de Montevidéu de 1939 seria, então, a última tentativa, naquela década, de aperfeiçoar o instituto e de ampliar a codificação do direito de asilo.

No entanto, foram poucos os países que participaram das discussões sobre asilo durante o Segundo Congresso Sul-americano de Direito Internacional Privado. Carlos Torres Gigena afirma que a comissão que deliberou sobre o tema era composta por delegados de Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai e Peru. Nessa primeira fase do Congresso, Colômbia e Brasil não estavam representados.[418]

Apesar de Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai e Peru terem assinado o Tratado, apenas Uruguai e Paraguai o haviam ratificado até o final da década de 1950. Sobre isso, Carlos Fernandes credita a baixa adesão ao caráter "demasiado liberal quanto ao

---

[416] FERNANDES, Carlos A. **Do Asilo Diplomático**. Coimbra: Coimbra Editora, 1961, p. 97. No mesmo sentido FRANCIONI, Francesco. **Asilo Diplomatico**: contibuto allo studio delle consuetudini locali nel diritto Internazionale. Milano: Giuffre Editore, 1973, p. 111.

[417] VIEIRA, Manuel Adolfo. **Derecho de Asilo Diplomático** (asilo político). Montevideo: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 1961, p. 115.

[418] TORRES GIGENA, Carlos. **Asilo Diplomático**: Su práctica y teoria. Buenos Aires: La Ley, 1960, p. 293.

asilo e pouco claro quando a certos problemas que a sua concessão envolve, designadamente a qualificação"[419].

2.5 Entre direito e política, codificação e costume: o debate no período

As décadas de 1930 e 1940 foram marcadas por obras influentes no desenvolvimento do estudo do direito de asilo. Grande parte delas foi elaborada por juristas que tinham relação com a prática do direito internacional, muitos deles atuantes em momentos-chave analisados neste capítulo, como a Guerra Civil Espanhola e a diplomacia de conferências.

Apesar da existência de diversos tratados regionais codificando o asilo diplomático, era comum, à época, a discussão acerca da natureza do direito de asilo: se era instituto jurídico ou se era uma prática meramente humanitária – e humanitária aqui num sentido político, de concessão por benevolência, num espírito de solidariedade, e não na acepção posteriormente consolidada sobre o termo "humanitário", relacionado ao direito internacional humanitário, comumente chamado de direito dos conflitos armados.[420]

Da mesma forma, concepções acerca da justificativa do asilo diplomático em função da teoria da extraterritorialidade ainda ocupavam parte importante na análise dos juristas da época, sobretudo para negar a aplicação dessa teoria, ainda mencionada por alguns *practioners* do direito internacional.

As obras, em geral, que tratavam especificamente do direito de asilo apresentavam ainda o resquício de um historicismo teleológico, em que a narrativa das origens do asilo estaria nos primórdios da história da civilização ocidental, passando por diversos momentos históricos até chegar ao momento de análise das convenções.

Nesse sentido, fazendo-se o recorte de obras publicadas entre 1936 e 1950, período que abarca a Guerra Civil Espanhola e antecede o julgamento do caso Haya de la Torre, algumas obras se destacaram, seja em âmbito global, seja regionalmente, na

---

[419] FERNANDES, Carlos A. **Do Asilo Diplomático**. Coimbra: Coimbra Editora, 1961, p. 97.

[420] O desenvolvimento do direito internacional humanitário, da concepção "tradicional" para a abordagem moderna, num "novo direito", é analisado em CASSESE, Antonio. **International Law**. 2nd Ed. New York: Oxford, 2005, p. 399-434.

análise do asilo diplomático. O destaque aqui identificado é *ex post facto* – tendo em conta a existência de publicações posteriores ao período indicado, as obras a serem aqui referidas tiveram influência nos estudos subsequentes, em que a análise subjetiva da recorrência das citações foi o critério utilizado.

A primeira obra a ser mencionada é o estudo de Abdollah Bahramy, *Le Droit d'Asile*. Trata-se de sua tese de doutorado defendida na Universidade de Paris em maio de 1938 sob orientação de Jules Basdevant,[421] e publicada em livro no mesmo ano.[422] A tese segue a estrutura tradicional, de descrição histórica desde o asilo religioso até o início do século XX, citando episódios de concessão e de negação de asilo ao longo dos séculos, além de relacionar os autores contra e a favor ao direito de asilo. Além disso, dada a proximidade com o tema, Bahramy discorre com detalhamento acerca do direito de asilo no regime de capitulações, existentes até a dissolução do Império Otomano.

O ponto alto da obra está na análise "à quente" do asilo diplomático durante a Guerra Civil Espanhola – basta recordar que à época da elaboração de seu estudo, o conflito ainda estava em curso. Tendo participado, como diplomata iraniano, da Assembleia da SDN de 1937, Bahramy pôde realizar análise com maior proximidade do fenômeno em curso, transcrevendo inclusive os debates em torno do tema nessa organização internacional.

Apesar do detalhamento na comprovação da prática estatal, da análise das convenções americanas até então concluídas, dos debates em voga na SDN e do projeto Saavedra Lamas – capítulos que tomaram a maior parte de sua obra –, Bahramy adota postura defensiva, quiçá cômoda, de negar o franco desenvolvimento do instituto em seu período de elaboração da tese, para evocar autores críticos ao direito de asilo, inclusive latino-americanos, como Carlos Calvo e Tobar y Borgoño, que publicaram suas críticas décadas antes e que não analisaram a concessão em massa durante a Guerra Civil Espanhola.

A propósito, depois de ocupar grande parte de sua análise com o conflito espanhol, resolve "colocar de lado a questão dos asilados em Madri" para seguir sua conclusão de negação ao caráter jurídico do asilo – embora reconheça o ponto de vista humanitário – e arremata com a afirmação de que o asilo estava perdendo

[421] Posteriormente, Basdevant foi eleito na primeira composição da Corte Internacional de Justiça (CIJ), tendo-a presidido entre 1949 e 1952, período de julgamento dos casos de asilo diplomático na CIJ.
[422] BAHRAMY, Abdollah. **Le Droit d'Asile**. Paris: Rousseau, 1938.

sucessivamente a importância e estava em vias de se transformar num instituto antigo e histórico. Por fim, apesar do contexto europeu embasar o esforço argentino de elaboração de um novo tratado à época, Bahramy parece esquecer as razões de fundo e aponta que as iniciativas de se buscar uma nova convenção provaria a precariedade das instituições sociais dos países da América Latina, sujeitas a frequentes revoluções.[423]

Em sentido não tão diverso é a conclusão da obra mais influente do período, a publicação do curso de Egidio Reale, *Le Droit d'Asile*, na Academia de Direito Internacional da Haia, de 1938.

O curso faz um grande giro pelos primórdios do direito de asilo, passando pelos casos famosos da Idade Média, até a negação do direito nos países europeus no século XIX e o impulso à defesa do direito de asilo na América Latina durante o século XX. Por ser também contemporânea à Guerra Civil Espanhola, a obra traz o debate bastante atualizado a respeito da prática estatal dos países à época, bem como os debates ocorridos na SDN. O curso vai além e retrata também a questão do direito dos refugiados e as iniciativas internacionais para a salvaguarda dos direitos das pessoas deslocadas de seus países de origem.

Após detida análise sobre a prática dos Estados na concessão do asilo, a conclusão de Reale a respeito do asilo diplomático segue a tônica de negação de Bahramy, embora apresente fundamentos mais atenuados, o que acentua ainda mais a contradição entre o desenvolvimento e a conclusão de seu argumento.

Reale afirma que o asilo diplomático não tinha mais razão de existir, ao mesmo tempo que, ao reconhecer o caráter mais humanitário que jurídico do asilo, se pergunta se não seria útil a elaboração de uma regulamentação internacional ao asilo diplomático, para se evitarem abusos e estabelecer bases sólidas para o instituto.[424] Dessa maneira, toda a construção argumentativa de Egidio Reale, até então elaborada – ainda mais dado o contexto em que o texto se insere –, depõe contra a conclusão a que ele chega, eivada do viés de confirmação em desfavor do direito de asilo.

Nem Bahramy nem Reale entraram no debate sobre se o asilo diplomático estaria abarcado no costume internacional. Na verdade, a própria juridicidade do asilo estava em xeque para esses dois autores, o que inviabilizaria o passo além na análise da

---

[423] BAHRAMY, Abdollah. **Le Droit d'Asile**. Paris: Rousseau, 1938, p. 157.
[424] REALE, Egidio. **Le droit d'asile**. Vol. I, T. 63. Paris: Recueil des Cours, 1938, p. 540.

natureza jurídica do instituto. Eles chegaram a mencionar que o asilo concedido na Europa durante a Idade Moderna, em período de transição entre o asilo religioso e o asilo diplomático, estaria fundado em costume, mas que teria sido deixado de lado a partir do século XIX.

Quem estudou o direito de asilo na década de 1940 e analisou a questão costumeira foi Felice Morgenstern, num de seus artigos publicados no período. Em *Extra-Territorial Asylum*,[425] de 1949, Morgenstern analisa quatro diferentes fundamentos para o asilo em legações: a extraterritorialidade, em franco desuso; o direito convencional, por meio dos tratados regionais concluídos na América Latina; o costume e a prática estatal; e a intervenção humanitária.

A autora diferencia costume de prática, a fim de estabelecer, por meio de análise de alguns casos concretos, em qual conceito o asilo diplomático se encaixaria. Segundo ela, após citar diversos episódios de concessão de asilo por parte dos Estados Unidos e Reino Unido entre meados do século XIX e o início do século XX, o instituto seria baseado em mera prática local.[426] Apesar disso, Morgenstern expõe a dificuldade de caracterizar até que ponto a prática estabeleceria uma presunção de que o asilo poderia ser legalmente concedido e de que forma ele poderia ser revogado, sem que fosse considerado um ato hostil e descortês.[427]

O artigo, focado na prática estadunidense acerca do seu conceito de asilo extraterritorial – que abarca o asilo concedido em missões diplomáticas, em consulados, em navios de guerra e até mesmo, em casos excepcionais, em navios mercantes –, expõe as dificuldades e as contradições acerca da convivência com uma prática baseada em questões humanitárias e que é utilizada convenientemente pelos Estados Unidos em situações de seu interesse, apesar de negar peremptoriamente a existência de um direito de asilo.

Em 1946, o diplomata português Hugo Cabral de Moncada publica em livro sua tese de doutorado, concluída na Universidade de Viena sob orientação de Alfred Verdross. Já na introdução de *O Asilo Interno em Direito Internacional Público*,

---

[425] MORGENSTERN, Felice. Extra-Territorial Asylum. *In:* **British Year Book of International Law 25**, 1948, p. 236-261.
[426] MORGENSTERN, Felice. Extra-Territorial Asylum. *In:* **British Year Book of International Law 25**, 1948, p. 243.
[427] MORGENSTERN, Felice. Extra-Territorial Asylum. *In:* **British Year Book of International Law 25**, 1948, p. 245.

Moncada contrapõe-se à visão do asilo como uma necessidade "para países meio civilizados, como os Estados sul-americanos; nunca para os países civilizados da Europa". Seu argumento se embasa no fato de que, a despeito da progressiva estabilização política dos países latino-americanos, o asilo se mantivera; além disso, os exemplos das duas guerras mundiais e da Guerra Civil Espanhola evidenciava que o otimismo dos internacionalistas europeus do século anterior a respeito do fim do asilo era, pelos menos, exagerado.[428]

Entre as hipóteses iniciais de Moncada, para além da questão de eventual direito do Estado ou um ato de caráter político, o autor português inova ao apresentar a seguinte proposição: "por outras palavras, se não existir um verdadeiro *direito de asilo,* existirá, ao menos, um *asilo de facto,* um asilo-imunidade que possa conduzir aos mesmos resultados práticos imediatos?"[429] O conceito de asilo-imunidade, calcado no respeito à inviolabilidade dos locais da missão diplomática, é desenvolvido pelo autor português para explicar a observância do direito de asilo ao longo do tempo.[430]

Além disso, Moncada defende que o asilo "só pode ser uma instituição humanitária baseada numa proteção internacional aos direitos mínimos da pessoa humana". Trata-se aqui de um dos primeiros autores, no imediato pós-Segunda Guerra, a relacionar o asilo não apenas à questão eminentemente interestatal, mas também no contexto de proteção à pessoa humana.[431]

Em capítulo acerca do direito de asilo no direito internacional particular, Moncada analisa o desenvolvimento do instituto na América Latina e afirma que é no continente americano que o asilo "adquire foros de instituição jurídica consagrada não só pelo costume, como por várias convenções internacionais".[432]

Em comentário sobre o Tratado de Montevidéu de 1939, Moncada reconhece as dúvidas e as hesitações existentes à época a respeito da natureza jurídica do instituto.

---

[428] MONCADA, Hugo Cabral de. **O asilo interno em direito internacional público.** Coimbra: Edição do autor, 1946, p. VIII.
[429] MONCADA, Hugo Cabral de. **O asilo interno em direito internacional público.** Coimbra: Edição do autor, 1946, p. 4.
[430] O autor relaciona autores que levam em conta, na prática, a possibilidade de respeito ao direito de asilo em razão de um fato consumado, apesar de serem contra o instituto. Nesse ponto, cita Fedozzi, Scelle, Satow, Tobar y Borgoño, Bluntschli, Faustin-Hélie, Phillimore e Cavaglieri, *cf.* MONCADA, Hugo Cabral de. **O asilo interno em direito internacional público.** Coimbra: Edição do autor, 1946, p. 69-70.
[431] MONCADA, Hugo Cabral de. **O asilo interno em direito internacional público.** Coimbra: Edição do autor, 1946, p. 13.
[432] MONCADA, Hugo Cabral de. **O asilo interno em direito internacional público.** Coimbra: Edição do autor, 1946, p. 121.

No entanto, logo na sequência, afirma que, até então, "só no continente americano é que o direito de asilo conseguiu ultrapassar a fase do direito costumeiro para ingressar nos tratados e convenções internacionais".[433]

Dos autores europeus que publicaram no período, a obra de Hugo Cabral de Moncada será uma das que mais serão consideradas pelos autores latino-americanos nas décadas seguintes.

Falando-se em autores latino-americanos, o jurista e diplomata peruano Alberto Ulloa, em artigo de 1949,[434] rechaça a concessão do asilo diplomático pelos Estados da região baseada em conceitos como atraso civilizacional ou costumes políticos moralmente antiquados. Tendo sido chanceler do Peru nos primeiros meses da Guerra Civil Espanhola (e avalizado a política oficial de asilo de seu país), Ulloa admite que o asilo se encontra na exceção do exercício da jurisdição interna do Estado territorial, mas que isso não implicaria afronta à soberania estatal – do qual era grande estudioso.[435] Para isso, traça um paralelo com o regime de capitulações, adotado pelas potências europeias até o fim da Primeira Guerra Mundial. Ao final, Ulloa afirma a compatibilidade entre o direito de asilo e um sistema jurídico e legislativo avançados, baseado numa concepção humanitária e bem regulamentada, em que eventuais controvérsias a respeito de um caso concreto sejam resolvidas pelo meio de solução judicial, obrigatória e imediata, a fim de se evitarem maiores incidentes diplomáticos.[436]

---

[433] MONCADA, Hugo Cabral de. **O asilo interno em direito internacional público.** Coimbra: Edição do autor, 1946, p. 134.

[434] ULLOA, Alberto. El Asilo Dilomático. El Asilo Diplomatico. *In:* **Inter-American Juridical Yearbook** 2: 40-46, 1949.

[435] DEUSTUA, Alejandro. El estadista Alberto Ulloa Sotomayor. *In:* **Revista Política Internacional**, nº 114. Octubre-Diciembre, Lima, 2014, p. 49-123, p. 109.

[436] ULLOA, Alberto. El Asilo Dilomático. El Asilo Diplomatico. *In:* **Inter-American Juridical Yearbook** 2: 40-46, 1949, p. 45. Interessante notar que, em adiantamento a um tema de grande debate nos anos seguintes envolvendo a negativa de reconhecimento de asilo pelo Estado peruano a Haya de la Torre, e sinalizando em partes o rumo da postura peruana no processo perante a CIJ, Alberto Ulloa diz o seguinte sobre a quem incumbe a qualificação do asilo diplomático e sobre a solução judicial como meio adequado: "El propio derecho de calificar que puede corresponder al Estado asilante, por convenciones o a falta de éstas, por práctica internacional, está limitado necesariamente por el principio general del abuso del derecho que funciona en el Derecho Internacional como en el Derecho Interno. Dentro de la concepción moderna de la posesión y ejercicio de los derechos activos, no se puede abusar del derecho. Por consiguiente, el Estado que califica no puede exigir o imponer esta calificación contra la existencia de hechos que desvirtúen el carácter que él está dando a las acusaciones o a los delitos. Mas como el derecho de calificar no debe en principio, corresponder al Estado local, sin debate y sin oposición análoga al abuso del derecho – puesto que esto seria la supresión de la práctica del Asilo – hay aquí un motivo más para la solución judicial inmediata y obligatoria de las discrepancias."

Os juristas argentinos Carlos Bollini Shaw, em seu *Derecho de Asilo*,[437] de 1937, e Daniel Antokoletz, no *Tratado Teórico y Práctico de Derecho Diplomático y Consular*,[438] de 1948, defendem o asilo diplomático em bases humanitárias, e não necessariamente como um direito. Bollini Shaw, que foi delegado argentino no Segundo Congresso Sul-americano de Direito Internacional Privado, deixou claro em suas manifestações a concepção do Estado argentino de defesa do asilo como um ato humanitário.

No mesmo sentido, Hildebrando Accioly, na primeira edição de seu *Manual de Direito Internacional Público*, de 1948,[439] destaca a postura do Estado brasileiro em reconhecer o asilo diplomático em bases humanitárias, e não como um direito.[440]

Ainda em 1948, em artigo no Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional, J. S da Fonseca Hermes afirma que o governo brasileiro sustenta sua prática em três pontos: espírito humanitário, caráter político e perigo iminente.[441] Ao transcrever artigos do Manual de Serviço do Itamaraty, de 1948, e defender a postura brasileira de defesa do caráter humanitário do instituto, o autor critica a opinião de Alejandro Álvarez[442] e a "certa displicência e superioridade afetada" de Paul Fauchille, que credita a existência do asilo na América Central e na América do Sul a problemas

---

[437] BOLLINI SHAW, Carlos. **Derecho de Asilo**. Buenos Aires, 1937.

[438] ANTOKOLTZ, Daniel. **Tratado Teorico y Practico de Derecho Diplomático y Consular**. Tomo I. Buenos Aires: Editoral Ideas, 1948.

[439] ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 1948, p. 283. Nessa obra, mais curta que o tratado em três tomos publicados em 1934, Accioly não avança muito na análise do asilo diplomático.

[440] Circular n. 1.231, de 14 de julho de 1938, transcrita em ACCIOLY, Hildebrando. **Tratado de Direito Internacional Público**, Tomo I, 2ª Ed. Rio de Janeiro: MRE, 1956, p. 487.

[441] FONSECA HERMES, J. S. Asilo Diplomático. *In:* **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**, Janeiro-Junho, Ano IV, Número 7, 1948, p. 45.

[442] A crítica a Álvarez, penso eu, deve ser atenuada, uma vez que há uma falha na tradução de Fonseca Hermes do trecho da obra Le Droit International Américain (1910). O autor brasileiro afirma que Álvarez atribui a prática do asilo a três fatores: "considerações de humanidade, medo aos Estados europeus e desconhecimento do direito internacional", *cf.* FONSECA HERMES, J. S. Asilo Diplomático. *In:* **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**, Janeiro-Junho, Ano IV, Número 7, 1948, p. 49. Contudo, na obra original de Álvarez, em francês, o parágrafo referido sugere uma interpretação um pouco diferente:

"Mais c'est surtout dans l'Amerique latine que cette pratique s'est établie.

Les révolutions fréquentes ont donné naissance à cette pratique. Elle s'explique par des considerations d'humanité, par la crainte des Etats d'Amérique d'entrer en conflit avec les Élats européens, et aussi parce qu'on croyait qu'il existait un droit d'asile selon le droit international.", *cf.* ÁLVAREZ, Alejando. **Le Droit International Américain**. Paris: Pédone, 1910, p. 74.

civis mais ou menos endêmicos.[443] Fonseca Hermes encerra seu artigo de forma bastante didática, resumindo em quinze pontos o estado da arte a respeito do direito de asilo e reafirmando a posição brasileira acerca do instituto.

Essa postura institucional brasileira, contudo, foi criticada pelo diplomata Paulus da Silva Castro. Segundo ele, a atitude do governo brasileiro não encontrava mais fundamento, uma vez que, no próprio direito positivo nacional (Decreto n. 24.113, de 12 de abril de 1934[444] e Manual de Serviço do Itamaraty, de 1948[445]) e nas convenções

---

[443] Por sua vez, o trecho de Paul Fauchille criticado por Fonseca Hermes está transcrito na língua original no artigo e corresponde, de fato, à opinião do autor francês: "Ce n'est guère que dans l'Amérique Centrale et dans l'Amérique du Sud ou les troubles civils existent à l'état plus ou moins endémique, que l'asile politique est aujourd'hui encore pratique avec quelque fréquence. Et, dans ces pays, ce sont les legations des Etats européens et celle des Etats-Unis qui généralement accordent le refuge", *cf.* FONSECA HERMES, J. S. Asilo Diplomático. *In:* **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**, Janeiro-Junho, Ano IV, Número 7, 1948, p. 48.

[444] BRASIL. Decreto nº 24.113, de 12 de abril de 1934. Aprova os regulamentos para os Serviços diplomático e consular. 1934.
Esse Decreto, que regulamenta o serviço diplomático e consular, dispõe, entre os artigos 10 a 12, o seguinte:
"Art. 10. Nos Estados em que as convenções, leis ou usos admitirem o asilo de políticos no edifício das Missões diplomáticas, poderão os Chefes de Missão concedê-lo pelo tempo estritamente necessário para que o asilado se ponha por qualquer maneira em segurança.

§ 1° Imediatamente depois de conceder asilo, o Chefe da Missão comunicá-lo-á ao Ministro das Relações Exteriores do Estado em que se encontre, e, tratando-se de estrangeiro, ao representante diplomático do Estado de que seja nacional o asilado.

§ 2° Reclamando o Govêrno local que o asilado seja posto fora de seu território, deverá o Chefe da Missão exigir as garantias que julgar necessárias para que o refugiado saia do país, respeitando-se-lhe a inviolabilidade de sua pessoa.

§ 3° Enquanto durar o asilo, o Chefe da Missão deverá velar por que os asilados não pratiquem atos contrários à tranqüilidade pública, e só se comuniquem com o exterior por seu intermédio.
Art. 11. Não se concederá asilo a indivíduos, ainda que brasileiros, desertores de terra ou mar, ou acusados de delitos ou crimes comuns ou por êles condenados.
Art. 12. Aos funcionários diplomáticos brasileiros é defeso oferecer asilo, bem como conduzir à sede da Missão quem pretender aí asilar-se."

[445] MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Manual de Serviço do Itamaraty**. Portaria s/nº, de 31 de dezembro de 1947.
Art. 582 - O asilo diplomático deverá ser concedido no edifício das Missões diplomáticas:

I - quando o Brasil e o país em que se encontre a Missão forem signatários de ato internacional vigente sôbre a matéria; ou

II - quando o admitirem as leis, usos e costumes do país.

§ único - No caso do número I, as Missões diplomáticas obedecerão exatamente às disposições do ato internacional que regular a matéria, aplicáveis, entretanto, em caráter subsidiário ou complementar, os princípios gerais enumerados nesta Seção.

Sobre o histórico da formulação desse Manual de Serviço e suas inovações, bem como o tratamento do tema do asilo diplomático nas normas internas do Itamaraty, ver CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. **Dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008)**. Vol. 1. Brasília: FUNAG, 2009.

internacionais ratificadas pelo Brasil, já havia previsão de concessão do asilo em bases eminentemente jurídicas.[446] O autor segue sua análise, contrapondo-se aos autores que entendem que o asilo diplomático deveria ser extinto ou que constituiria atentado à soberania do Estado. Para isso, utiliza analogia com as imunidades civis e criminais do agente diplomático no Estado acreditado para afirmar que o asilo deveria ser encarado nesse sentido, sem ameaças à ordem institucional interna dos Estados.[447] Por fim, Paulus da Silva Castro associa, já em 1950, o direito de asilo aos movimentos pós-Segunda Guerra de afirmação dos direitos humanos.[448]

Por fim, tem-se a obra de Miguel Franchini Netto. Professor universitário e servidor de carreira do Itamaraty,[449] Franchini escreve a obra *Imunidades Diplomáticas (Do Direito de Asilo): tradição – conceito – prática*,[450] em 1942, e, no ano seguinte, modifica seu título para *O Asilo Diplomático e o Costume Internacional*,[451] a fim de concorrer a concurso de livre docência em direito internacional público.[452]

Apesar do título, Franchini Netto não aprofunda a discussão a respeito da existência de um costume internacional ao asilo diplomático. As opções utilizadas pelo autor são "prática" dos Estados ou mesmo "princípios humanitários". Por outro lado, ao analisar o desenvolvimento da prática latino-americana por meio das convenções

---

[446] CASTRO, Paulus da Silva. Considerações sobre o direito de asilo diplomático. *In*: **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**, Janeiro-Dezembro, Ano VI, Número 11-12, 1950, p. 70.

[447] "Fulminar o direito de asilo sob a alegação de que constitui uma ingerência, uma intervenção nos problemas internos do Estado, como fazem o Ministro Heitor Lyra ("Jornal do Comércio", 30 de março de 1930), e outros autores, é uma afirmação que não procede. Não procede, porque o direito de asilo é uma decorrência das imunidades e privilégios reconhecidos universalmente aos Agentes Diplomáticos. Se assim fôsse, o fato do funcionário diplomático não estar sujeito à jurisdição civil e criminal do Estado em que é acreditado, constituiria, outrossim, um atentado à soberania do Estado.", cf. CASTRO, Paulus da Silva. Considerações sobre o direito de asilo diplomático. *In:* **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**, Janeiro-Dezembro, Ano VI, Número 11-12, 1950, p. 72.

[448] Ainda na defesa do asilo em contraponto a críticas recorrentes, sobretudo europeias, Castro afirma: "Não vejo também razão para os países do Velho Mundo e os Estados Unidos da América, que vivem em lutas internacionais sangrentas (mesmo depois deste último conflito, continuam em dissenções constantes) combaterem semelhante instituição que muito dignifica a personalidade humana.", cf. CASTRO, Paulus da Silva. Considerações sobre o direito de asilo diplomático. *In*: **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**, Janeiro-Dezembro, Ano VI, Número 11-12, 1950, p. 73.

[449] Num cargo extinto chamado Ministro para Assuntos Econômicos, servindo em diversas embaixadas e na Secretaria de Estado, em Brasília.

[450] FRANCHINI NETTO, Miguel. **Imunidades Diplomáticas (Do Direito de Asilo):** tradição – conceito – prática. São Paulo, 1942.

[451] FRANCHINI NETTO, Miguel. **O Asilo Diplomático e o Costume Internacional**. São Paulo, 1943.

[452] Realizei análise um pouco mais aprofundada da obra de Franchini Netto, sobretudo em relação ao seu estudo sobre asilo diplomático em HENRIQUES, F. S. Miguel Franchini Netto: entre a teoria e a prática do Direito Internacional Americano. *In*: GALINDO, George Rodrigo Bandeira. **Direito Internacional no Brasil**: Pensamento e tradição. Vol. 2. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

regionais sobre asilo, Franchini Netto oferece uma perspectiva otimista em relação ao legado que o pan-americanismo codificador teria a oferecer à comunidade internacional, ainda mais em momento de intenso conflito na Europa. Em sua conclusão, o autor destaca o seguinte:

> Resulta do estudo feito que o Asilo Diplomático que tantos serviços têm prestado à humanidade, através dos momentos tormentosos das paixões e ideologias em choque, pelo alto e nobre espírito de que se acha revestido:
>
> 1°) mereceu a compreensão e a consagração dos povos americanos, que elevaram a prática geral á direito convencional, em tratados ratificados pela quase totalidade dos países do continente;
>
> 2°) o direito de asilo como regra de Direito Internacional, tende para a universalização, transbordando já, das fronteiras continentais, para preocupar de novo os juristas do Velho Mundo, que o estudam com simpatia, sobretudo ante a página de ódio que seus olhos leem.[453]

A projeção otimista do diplomata brasileiro não se confirmou. O flagelo da Segunda Guerra Mundial trouxe à tona novas prioridades ao debate público internacional. Os milhões de refugiados aceleraram o processo de codificação de sua proteção internacional, consolidado no Estatuto dos Refugiados, de 1951. O movimento em torno da afirmação dos direitos humanos, consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, inseriu em seu artigo XIV, parágrafo 1, que "[t]odo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países".[454] No parágrafo 2 do mesmo artigo fica claro que o direito de asilo não "pode ser invocado por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios da Nações Unidas".[455]

Da leitura do dispositivo, entende-se que o direito de asilo consagrado no artigo XIV da Declaração refere-se ao que posteriormente se convencionará chamar de asilo territorial. Contudo, Felice Morgenstern afirma que, em novembro de 1948, durante debate no Terceiro Comitê da Assembleia Geral da ONU, delegados do Uruguai e da

---

[453] FRANCHINI NETTO, Miguel. **Imunidades Diplomáticas (Do Direito de Asilo):** tradição – conceito – prática. São Paulo, 1942, p. 91.

[454] A proposta inicial da redação desse artigo no projeto de declaração, apresentada por Estados latino-americanos, emulava o "direito de procurar e receber asilo" nos termos já existentes na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem e posteriormente incorporada na Convenção Americana de Direitos Humanos. Ocorre que o trecho "receber asilo" conotava uma certa obrigação do Estado em conceder asilo como direito do indivíduo. Essa redação sofreu resistências, o que levou à proposta de redação apresentada pelo Reino Unido de "procurar e gozar asilo", incorporada no texto aprovado, *cf.* CORTE IDH. **Opinión Consultiva OC-25/18**. 30 de mayo de 2018. Serie A No. 25, 2018, p. 38.

[455] NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Res. 217.A.III, de 10 de dezembro de 1948.

Bolívia sugeriram, mas posteriormente retiraram, proposta de emenda ao projeto de Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) para incluir, no artigo XIV, dispositivo expresso acerca do asilo diplomático.[456]

Em âmbito regional americano, a IX Conferência Internacional Americana, em 1948, que aprovou a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), aprovou também a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, seis meses antes da DUDH. Em seu artigo XXVII, a Declaração Americana dispõe que "toda pessoa tem o direito de procurar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição que não seja motivada por delitos de direito comum, e de acordo com a legislação de cada país e com os convênios internacionais".[457] Esse dispositivo, com redação parecida ao documento onusiano, será objeto de análise por parte da Corte Interamericana de Direitos Humanos acerca de seu alcance, conforme será visto ao final da tese.

O desenvolvimento do direito de asilo diplomático durante o período que vai da Guerra Civil Espanhola à criação de organizações internacionais de alcance geral, como ONU e OEA, na década de 1940, foi de intensa demonstração da prática dos Estados em momento de ampliação em massa do asilo e de discussões internacionais, mas acabou ofuscado pelo maior conflito do século XX. Apesar da existência de quatro tratados multilaterais acerca do tema, ainda persistia certa postura defensiva por parte dos Estados latino-americanos em reconhecer o caráter jurídico do asilo diplomático; como consequência, a natureza costumeira, nesse período, não era o foco do debate.

No entanto, a concessão de asilo por parte da embaixada colombiana em Lima ao político peruano Victor Raúl Haya de la Torre, em janeiro de 1949, levará a discussão do asilo diplomático novamente para a arena internacional, agora por meio de julgamento inédito pela Corte Internacional de Justiça, e marcará profundamente, nas décadas a seguir, o entendimento geral acerca das bases e da natureza jurídica do asilo diplomático tanto regional quanto globalmente.

---

[456] MORGENSTERN, Felice. **Extra-Territorial Asylum.** *In:* **British Year Book of International Law 25**, 1948, p. 241.
[457] ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração Universal dos Direitos e Deveres do Homem**, 1948.

CAPÍTULO 3: TRÊS SENTENÇAS, DOIS JULGAMENTOS, UM TRATADO: NEGAÇÕES, REAÇÕES E CONSTRUÇÕES DE UMA "TRADIÇÃO LATINO-AMERICANA DE ASILO"

Pode-se dizer, sem dúvida alguma, que o precedente judicial mais marcante do século XX a respeito de asilo diplomático foi a sequência de julgamentos na Corte Internacional de Justiça (CIJ), entre 1950 e 1951, envolvendo o asilo concedido ao político peruano Victor Raúl Haya de la Torre. Arrisco dizer que não há obra publicada sobre o tema depois de 1952, mesmo em manuais de direito internacional público, que analise o instituto jurídico sem mencionar, ou muitas vezes adotar, as conclusões desse precedente internacional.

De tão impactante, ele movimentou novamente a comunidade regional latino-americana em prol de um novo tratado, a fim de responder aos problemas não resolvidos – ou mesmo ampliados – pelos julgados.

Trata-se também do evento agregador de gerações de juristas e *practioners* do direito internacional latino-americano que contribuíram para o desenvolvimento do instituto ao longo da primeira metade do século XX e que exerciam diversos papéis durante o processo. Cabe salientar também que foi o primeiro caso levado por países do continente à CIJ, no momento em que a composição da Corte contava o mais famoso dos *gentle civilizers*[458] da região, o chileno Alejandro Álvarez.

A relevância que os julgamentos tiveram, contudo, não condiz com a capacidade que a Corte teve de resolver o caso concreto. Em decisões que consolidaram uma visão por vezes desatualizada – para não falar equivocada –, o entendimento sobre asilo diplomático passaria, a partir de então, a levar em conta o legado dos julgamentos da Corte Internacional de Justiça.

Preliminarmente, cabe fazer uma consideração sucinta a respeito das nomenclaturas. Foram dois processos analisados pela CIJ referentes às mesmas partes (Colômbia como demandante e Peru como demandado) e relacionados às circunstâncias decorrentes do asilo concedido ao político peruano Haya de la Torre. No entanto, o primeiro processo foi convencionalmente denominado pela CIJ de Caso Asilo (*Asylum*

[458] Referência aos chamados "fundadores do direito internacional moderno", em conceito desenvolvido em KOSKENNIEMI, Martti. **The Gentle Civilizer of Nations**: The Rise and Fall of International Law 1870-1960. Cambridge: Cambridge, 2004, p. 92.

Case), que contou com duas sentenças: uma de mérito e outra do recurso de interpretação. Já o segundo processo foi denominado pela CIJ de Caso Haya de la Torre (*Haya de la Torre Case*), com uma sentença de mérito.

As circunstâncias, o resultado e os desdobramentos desses processos serão analisados a seguir. Antes, porém, é importante conhecer as circunstâncias que levaram à concessão do asilo.

Victor Raúl Haya de la Torre era o líder da *Alianza Popular Revolucionaria Americana*, comumente conhecido pela sua sigla APRA ou partido aprista. Fundado na década de 1920, o aprismo era um movimento de esquerda que, segundo Tulio Halperin Donghi, representava o "ecletismo ideológico latino-americano", ao propor reformas estruturais sem abraçar necessariamente a ortodoxia das correntes marxistas-leninistas.[459] O APRA passou por períodos de clandestinidade durante os anos 1930[460] até a metade da década de 1940, quando o movimento de democratização do pós-Segunda Guerra levou o aprismo a concorrer nas eleições de 1945 como *Partido del Pueblo*, e sua coalizão – Frente Democrática – conquistou a maioria do parlamento, compondo a base de apoio ao presidente eleito José Luis Bustamante y Rivero.

Apesar de ampla base social e legitimidade popular, o aprismo seguia com forte oposição em parte das elites e das forças armadas peruanas. A polarização do período também marcou o próprio governo, com o APRA buscando maior espaço na administração Bustamante y Rivero.[461]

Em 3 de outubro de 1948, ocorre uma tentativa de golpe de Estado promovida por oficiais da marinha peruana. A rebelião é sufocada no mesmo dia, mas é atribuída a organização do levante ao partido aprista. Nesse momento, o presidente declara o APRA ilegal e inicia processo para apuração dos fatos. Semanas depois, em 27 de outubro de 1948, é a vez de o exército tentar um golpe de Estado, dessa vez

---

[459] DONGHI, Tulio Halperin**. Historia Contemporánea de América Latina**. Madrid: Alianza Editorial, 2008, p. 383.

[460] Hugo Cabral de Moncada afirma, com base em relatos dados a ele próprio por dois nacionais peruanos, que Haya de la Torre havia sido asilado na embaixada Mexicana em Lima, em 1935, para escapar de perseguidores, *Cf.* MONCADA, Hugo Cabral de. **O asilo interno em direito internacional público.** Coimbra: Edição do autor, 1946, p. 56.

[461] DONGHI, Tulio Halperin**. Historia Contemporánea de América Latina**. Madrid: Alianza Editorial, 2008, p. 469; MEJIA GARCIA, Wagner. "Por un nuevo orden, por un Perú sin Aprismo". El discurso político del Diario la Prensa sobre la sublevación en el Callao en 1948. **Diálogo Andino**, Arica, n. 69, p. 283-293, dic. 2022. Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719268120220003002 83&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 20 dez. 2024.

bem-sucedido. Bustamante y Rivero é deposto,[462] e o general Manuel Odría assume o poder. [463]

Nesse período de clandestinidade do APRA e de golpe de Estado, líderes peruanos começaram a buscar asilo. Manuel Seoane, outro popular líder aprista, buscou asilo na embaixada brasileira em Lima. Ainda em outubro de 1948, ele obteve salvo-conduto e saiu em segurança do país.[464]

Já Victor Raúl Haya de la Torre, em 3 de janeiro de 1949, entra na embaixada colombiana em Lima e pede asilo, o que lhe é concedido. No dia seguinte, a Colômbia notifica o Estado peruano a fim de obter o salvo-conduto para o asilado. Sem resposta oficial, o pedido é reiterado em fevereiro, dessa vez deixando explícito que qualificara o caso de Haya de la Torre como crime político e solicitava as garantias para o salvo-conduto previstas na Convenção de Havana de 1928.[465]

Em resposta, a chancelaria peruana afirma que, em estrita aplicação da Convenção existente entre Peru e Colômbia, o Peru não se considerava obrigado a conceder o salvo-conduto. Em resposta seguinte a um novo pedido colombiano, o governo peruano afirmou que não estava submetido a nenhuma obrigação legal para aceitar a interpretação unilateral de asilo concedido pelo embaixador colombiano.[466]

Tendo em vista o impasse entre os países e a ineficácia das sucessivas trocas de notas, a Colômbia oferece a possibilidade de resolução da controvérsia por um dos meios pacíficos existentes. O Peru então aceita levar a controvérsia para Corte Internacional de Justiça; um acordo é firmado em 31 de agosto de 1949, e o caso começa a tramitar na CIJ.

Antes mesmo do início dos procedimentos, ainda na comunicação inicial do caso, a Colômbia pede que a Corte se debruce sobre duas questões principais, independentemente de o Peru participar ou não do processo: 1) tendo em conta o Acordo Bolivariano de Extradição de 1911, e a Convenção de Havana sobre Asilo

---

[462] Curiosamente, anos depois, Bustamente y Rivero foi eleito juiz da Corte Internacional de Jutiça, tendo sido seu presidente entre 1967 e 1970.
[463] DONGHI, Tulio Halperin**. Historia Contemporánea de América Latina**. Madrid: Alianza Editorial, 2008, p. 470.
[464] FERNANDES, Carlos A. **Do Asilo Diplomático**. Coimbra: Coimbra Editora, 1961, p. 45.
[465] INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Asylum Case**. Part I: Application Instituting Proceedings and documents of the written proceedings, 1949, p. 9.
[466] INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Asylum Case**. Part I: Application Instituting Proceedings and documents of the written proceedings, 1949, p. 9.

Político de 1928 – ambos tratados em vigência para os dois Estados e consagrado pelo "direito internacional americano" –, a Colômbia seria competente, como Estado asilante, a qualificar o ato como crime político para efeitos de concessão de asilo?; 2) no caso específico, o Peru, enquanto Estado territorial, estaria obrigado a dar garantias necessárias para o salvo-conduto do asilado, com o devido respeito à inviolabilidade da pessoa?[467]

3.1 Caso Asilo (Colômbia vs. Peru)

3.1.1 O Processo

Em sua memória (manifestação formal inicial),[468] a Colômbia ressalta sua competência para qualificar a motivação política como Estado asilante. Essa competência é prevista no "direito positivo americano" e faz parte do "direito costumeiro do continente", da mesma forma que está prevista em outras regras de direito positivo – no caso, a Convenção de Montevidéu de 1933 e o Tratado de Montevidéu de 1939, ambos assinados, mas não ratificados pelo Peru. Ressalta que a história diplomática do Peru registra inúmeros casos de asilos concedidos em observação a essa regra – inclusive em casos envolvendo a Colômbia –, razão pela qual não há motivos para negar a aplicação da regra ao asilo concedido a Haya de la Torre.[469]

A Colômbia embasa juridicamente seu pedido em três tipos de normas: 1) convencionais (Acordo Bolivariano de Extradição de 1911, e a Convenção de Havana de 1928); 2) na "natureza jurídica particular do instituto americano do asilo"; e 3) nas "normas do direito internacional positivo e costumeiro americano".[470]

Os tratados mencionados pela Colômbia reconheciam o asilo diplomático, mas não eram explícitos acerca da incumbência para a qualificação da motivação política ou

---

[467] INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Asylum Case**. Part I: Application Instituting Proceedings and documents of the written proceedings, 1949, p. 11.
[468] Assinou o documento o professor e consultor jurídico do Ministério das Relações Exteriores da Colômbia José María Yepes, que foi delegado colombiano durante a Conferência Pan-americana de Havana, em 1928. Além dele, representava o Estado colombiano perante a CIJ Alfredo Vasquez.
[469] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Exposés Écrits – Section B: Mémoire présenté au nom du gouvernement de la République de Colombie, 1950, p. 14.
[470] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Exposés Écrits – Section B: Mémoire présenté au nom du gouvernement de la République de Colombie, 1950, p. 17.

do crime político. A Colômbia buscou argumentar que o conceito de "*institución de asilo conforme a los principios de Derecho Internacional*", presente no Acordo Bolivariano de 1911,[471] indicava o caráter continental do asilo diplomático, em que a qualificação por parte do Estado asilante já estava prevista.[472] Em relação à Convenção de Havana, o Estado colombiano afirma que seu artigo 2º não permite interpretação *ex post facto*, o que implica dizer que, se no momento da concessão do asilo a Haya de la Torre não era imputada nenhuma condenação ou acusação formal de crime comum, então o Peru não poderia, em razão de acusação posterior, negar o direito de asilo ao indivíduo.[473]

Em seguida, a Colômbia realiza profunda argumentação, por meio do recurso à história do instituto no continente, para indicar que o asilo se estabeleceu como um sistema próprio na região, fundado em regras que foram estabelecidas pelo costume antes de serem reconhecidas pelo direito convencional americano. Afirmou ainda que a experiência da Guerra Civil Espanhola demonstrou que o asilo, em circunstâncias excepcionais, poderia ser aplicado por razões humanitárias.[474]

Tendo em conta a centralidade que o tema teria ao longo de todo o processo, a Colômbia passou a argumentar especificamente acerca da qualificação do delito para fins de concessão de asilo. O argumento principal é que existiria um costume consagrado, no direito americano, de que a qualificação do delito político incumbiria ao Estado asilante de forma unilateral. Para isso, o direito à qualificação seria inerente à própria existência do asilo – caso contrário o instituto seria totalmente inviabilizado – e seria condição para a garantia de segurança jurídica do indivíduo asilado.[475]

---

[471] O artigo XVIII do Acordo Bolivariano de Extradição, de 1911, dispunha o seguinte: "Fuera de las estipulaciones del presente Acuerdo, los Estados signatarios reconocen la institución de asilo, conforme a los principios del Derecho Internacional." ACORDO BOLIVARIANO DE EXTRADIÇÃO. **Congreso Bolivariano de Caracas**, 18 de julio de 1911. Disponível em: https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_acuer_extra_congre_bolivariano.pdf. Acesso em: 10 jan. 2025.

[472] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Exposés Écrits – Section B: Mémoire présenté au nom du gouvernement de la République de Colombie, 1950, p. 18. A argumentação da Colômbia vai até à filosofia do direito para indicar que o conceito de "institución" confere caráter jurídico ao asilo.

[473] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Exposés Écrits – Section B: Mémoire présenté au nom du gouvernement de la République de Colombie, 1950, p. 20.

[474] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Exposés Écrits – Section B: Mémoire présenté au nom du gouvernement de la République de Colombie, 1950, p. 26.

[475] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Exposés Écrits – Section B: Mémoire présenté au nom du gouvernement de la République de Colombie, 1950, p. 26-29.

Definidas as bases convencionais e costumeiras do direito à qualificação para concessão de asilo diplomático, a argumentação colombiana passa, então, a demonstrar que a prática do Peru se coaduna com sua tese. São listados todos os tratados assinados e/ou ratificados pelo Estado peruano desde o fim do século XIX até o Tratado de Montevidéu de 1939. Apesar de não mencionar expressamente o conceito de *estoppel,* a Colômbia busca apontar a vedação a comportamento contraditório por parte do Peru: se, por um lado, o direito internacional reconhece que o Estado peruano não está obrigado a se vincular aos tratados que apenas assinou, por outro, não pode negar, de forma absoluta, os princípios e regras existentes naqueles mesmos tratados. Dessa maneira, não poderia o Peru ser eventual negador persistente ao alegado costume do Estado asilante de qualificar unilateralmente o delito político, já que sua prática, inclusive por meio da assinatura de tratados, apontaria para o seu reconhecimento.[476]

A Colômbia não precisou ir muito longe no histórico da prática peruana para demonstrar que esse país adotava o critério do Estado asilante para a qualificação do crime político.

O Peru, enquanto Estado asilante, teria concedido asilo – por conseguinte, qualificado unilateralmente o crime político ou motivação política – em algumas ocasiões ao longo dos quinze anos anteriores ao ajuizamento do caso na CIJ: o primeiro exemplo foi o asilo em massa concedido durante a Guerra Civil Espanhola, quando também teria reconhecido tacitamente a nota do decano do corpo diplomático acreditado em Madri, que reforçou, junto ao governo republicano, o direito de qualificação do Estado asilante nos termos das Convenções de Havana (1928) e Montevidéu (1933). Outros exemplos[477] foram as concessões de asilo a três indivíduos na legação peruana na Guatemala, em outubro de 1944, e a concessão de asilo a um indivíduo na embaixada do Peru na Cidade do Panamá, em outubro de 1948.[478]

Enquanto Estado territorial que reconheceu o asilo concedido por outras missões diplomáticas e concedeu salvo-conduto, o Peru também tinha histórico recente de reconhecimento da qualificação unilateral do crime político realizada pelos Estados

---

[476] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Exposés Écrits – Section B: Mémoire présenté au nom du gouvernement de la République de Colombie, 1950, p. 36-37

[477] Em 1946, a embaixada do Peru em La Paz havia concedido asilo diplomático a um líder político. No ato, afirmara seu direito de qualificação unilateral do delito político, *cf.* GREENBURGH, R. R. Recent Developments in the Law of Diplomatic Asylum. *In:* **Transactions for the Year** 41: 103-122, 1955.

[478] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Exposés Écrits – Section B: Mémoire présenté au nom du gouvernement de la République de Colombie, 1950, p. 39-40.

asilantes. Mais ainda, em comunicados oficiais de outubro de 1948 (no contexto da tentativa de golpe e do golpe de Estado consumado), o Peru expressamente reconhece que "cabe ao Estado que concede asilo qualificar o ato que lhe deu origem, ou seja, decidir se se trata de um delito comum ou de um delito político".[479] Além disso, caso houvesse divergência na qualificação, o pedido de extradição, por parte do Peru, seria realizado com o asilado já no exterior, conforme as convenções existentes sobre a matéria. Nesse tópico, foi expressamente descrito que essa interpretação se aplicaria aos dirigentes do APRA.[480]

A Colômbia então listou, para além do caso de Manuel Seoane, outros seis casos de asilo concedidos no curso da crise de outubro de 1948 que tiveram o salvo-conduto concedido pelo Peru. A própria Colômbia, antes de Haya de la Torre, tinha asilado o deputado aprista Javier Pulgar Vidal em 29 de outubro de 1948 e obteve o salvo-conduto já pelo novo governo ditatorial de Odría em 2 de dezembro do mesmo ano.[481] O que a Colômbia requeria, então, era a extensão do mesmo entendimento ao asilo concedido a Haya de la Torre.

Em sua contramemória (resposta à manifestação inicial),[482] o Peru busca demonstrar, primeiramente, que Haya de la Torre é acusado por crime comum, anterior à concessão do asilo. Para isso, narra os fatos da tentativa de golpe frustrada de 3 de outubro de 1948, citando várias diligências posteriores e implicações de membros do partido aprista na formulação do plano golpista e na fabricação de artefatos explosivos que seriam usados na ação armada.[483] Dada a estrutura vertical e hierarquizada do APRA, segundo o governo peruano, Haya de la Torre teria conhecimento, avalizando o plano.[484] Sua conduta estaria caracterizada no crime de rebelião, constante do Código de Justiça Militar e caracterizado pelo Peru como crime comum, além de outros crimes comuns conexos. Em 13 de outubro de 1948, a polícia realizou uma série de prisões,

[479] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Exposés Écrits – Section B: Mémoire présenté au nom du gouvernement de la République de Colombie, 1950, p. 38.
[480] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Exposés Écrits – Section B: Mémoire présenté au nom du gouvernement de la République de Colombie, 1950, p. 39.
[481] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Exposés Écrits – Section B: Mémoire présenté au nom du gouvernement de la République de Colombie, 1950, p. 41.
[482] Assinou o documento o embaixador Carlos Sayán Alvarez. Compunham também a equipe de defesa do Peru Felipe Tudela, Fernando Morales Macedo, Juan José Calle y Calle, Julio López Oliván e Georges Scelle.
[483] O início da contramemória é dedicada à desconstrução do sujeito, imputando diversos fatos desabonadores que não necessariamente têm relação direta com o caso, tempouco com autoria ou participação confirmada de Haya de la Torre.
[484] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Contre-mémoire présenté au nom du gouvernement de la République du Pérou, 1950, p. 110-114.

não tendo detido Haya de la Torre por não o ter encontrado.[485] Além disso, aponta que a Colômbia, em sua memória, acaba reconhecendo a existência de processo anterior.

Cabe aqui um breve comentário contextual acerca dessa argumentação factual. Trata-se do governo Odría, que efetivou um golpe de estado em 27 de outubro contra o governo constitucionalmente eleito de Bustamante y Rivero, que, por sua vez, debelou a tentativa de golpe de 3 de outubro, sobre a qual o governo Odría, golpista bem-sucedido, então busca a criminalização de Haya de la Torre, supostamente golpista malsucedido, pelo crime de rebelião tentado semanas antes.

Em relação à argumentação jurídica do caso, o Peru afirma que reconhece a existência da prática do asilo na América Latina, inclusive aceita eventual existência de costume regional – em tese – na região, mas não em relação ao asilo, tampouco nos termos da argumentação proposta pela Colômbia.[486]

Para o governo peruano, não há como provar a recorrência (ou prática reiterada) que fundamente a existência do costume ao asilo, porque todo caso de concessão é único e envolve motivações e particularidades distintas. Ainda acerca do costume, a argumentação peruana se baseia em três questionamentos: 1) há um direito costumeiro ao asilo no direito internacional geral?; 2) Caso não haja, existe no âmbito do direito costumeiro americano?; 3) O governo peruano está vinculado a esse costume ou apenas às convenções sobre a matéria de que é parte?

Em relação à primeira pergunta, o Peru afirma que a resposta é negativa. Caso se pudesse traçar paralelo com o precedente do Caso Lotus, o que poderia haver era um direito costumeiro europeu ao "não asilo". As experiências recentes da Guerra Civil Espanhola não seriam suficientes para dar juridicidade ao instituto, já que, tanto as considerações do decano do corpo diplomático, Núñez Morgado, quanto o que ficou consagrado na SDN é que o asilo foi concedido em bases humanitárias, e não jurídicas[487].

A segunda resposta teve maior desenvolvimento. Admitindo-se que existe um direito internacional americano e que possa haver costume regional, ainda assim esse direito costumeiro ao asilo diplomático não existiria. Primeiramente porque não haveria

---

[485] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Contre-mémoire présenté au nom du gouvernement de la République du Pérou, 1950, p. 117.
[486] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Contre-mémoire présenté au nom du gouvernement de la République du Pérou, 1950, p. 118, 120.
[487] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Contre-mémoire présenté au nom du gouvernement de la République du Pérou, 1950, p. 120-122. Para confirmar seu argumento, citou também Hugo Cabral de Moncada.

opinio juris, isto é a comprovação de que a prática reiterada seria "aceita como sendo o direito", nos termos do artigo 38, (1), "b", do Estatuto da Corte Internacional de Justiça.[488] Além disso, não haveria sequer prática, mas apenas "usos",[489] que não caracterizariam o outro fundamento do costume internacional.

Como embasamento dessa argumentação, o Peru colaciona diversos exemplos de casos em que o Estado não reconhecia o caráter jurídico do asilo ou em que houve divergência entre o Estado asilante e o Estado territorial na concessão a determinado indivíduo. Desde o caso Canseco, em 1865, até a circular de 1938 do Itamaraty, o governo peruano buscava indicar que a temática sempre suscitava discussões sobre legitimidade e que a concessão, em si, já era um ato de intervenção nos assuntos internos de outro.[490]

Ainda nesse tópico, o Peru adota a estratégia colombiana de apontar eventuais contradições do Estado-autor da demanda na prática de asilo e vai além, ao apontar trecho de *Le Panaméricanisme et le Droit International*, do representante colombiano perante a CIJ, J. M. Yepes, em que o jurista afirma que o asilo é uma prática quase que exclusivamente latino-americana, fundada em razões de humanidade, e que não é mais reconhecido como direito no resto do mundo, tendendo a desaparecer na América Latina à medida que os povos abandonem o período conturbado das guerras civis. Apesar disso, defende a regulamentação do instituto por meio de tratado.[491]

Encerrando a alegação de inexistência, o Peru aponta que, ainda que existisse direito costumeiro regional, ele teria sido superado pelo direito convencional. A superveniência de tratado sobre a mesma matéria, segundo o argumento peruano, perderia seu valor vinculante. Ademais, a Convenção de Havana de 1928 não consagraria um direito costumeiro preexistente, o que ficaria ainda mais claro com a Convenção de Montevidéu de 1933, cuja disposição sobre direito de qualificação seria uma grave inovação normativa, não prevista em disposições anteriores.[492]

---

[488] BRASIL. Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Estatuto da corte internacional de justiça. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm. Acesso em: 15 jan. 2025.

[489] A argumentação aqui faz mais sentido nos termos da argumentação em francês, língua utilizada na contramemória, em que a doutrina de direito internacional faz diferença de *pratique* (um dos elementos para configuração do costume) e *usage*, um mero uso, sem consequência jurídica.

[490] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Contre-mémoire présenté au nom du gouvernement de la République du Pérou, 1950, p. 120

[491] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Contre-mémoire présenté au nom du gouvernement de la République du Pérou, 1950, p. 130.

[492] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Contre-mémoire présenté au nom du gouvernement de la République du Pérou, 1950, p. 131-133. Em relação à coexistência de tratados sucessivos sobre a mesma matéria, com inúmeras partes que geram obrigações diversificadas entre os

Acerca do direito de qualificação da motivação do asilo, o Estado peruano alega que não há costume que o obrigue ao entendimento de que cabe somente ao Estado asilante essa atribuição. Seria então uma inovação normativa prevista apenas nas convenções de Montevidéu de 1933 e 1939, das quais o Peru não era parte.[493] Nesse aspecto, a argumentação colombiana de caracterizar a qualificação como um costume seria um subterfúgio para obrigar o Peru a seguir as estipulações presentes em tratados que deliberadamente optou por não ratificar. Em relação aos comunicados e aos informes do Ministério das Relações Exteriores reconhecendo o asilo concedido a apristas (vide notas 479 e 480), bem como aos salvos-condutos dados na esteira dos golpes de outubro de 1948, o Peru afirmou que os comunicados careciam de força jurídica e que os salvos-condutos foram analisados individualmente, não implicando qualquer vinculação ou caracterização de prática reiterada.[494]

No caso de Haya de la Torre, o Estado peruano afirmou que não havia obrigação de conceder o salvo conduto, nos termos Convenção de Havana de 1928, uma vez que a que a redação do artigo 3º dispõe que "o Governo do Estado poderá exigir que o asilado seja posto para fora do território nacional dentro do mais breve prazo possível".[495] Segundo a interpretação peruana, essa exigência constitui uma faculdade: caso o Estado territorial discorde da qualificação concedida pelo Estado asilante, não há obrigação em exigir a saída do asilado dos locais da missão diplomática.[496]

Por fim, ainda que se pudesse defender a aplicação da Convenção de Havana para o caso, os fatos indicariam que esse tratado estaria sendo violado pela Colômbia. Primeiro, porque não haveria crime político, e sim crimes comuns anteriores à concessão. Segundo, porque a busca de asilo três meses após o início da persecução penal derrubaria o critério de urgência, necessário para a legitimidade do asilo segundo a Convenção de 1928. Dessa maneira, o Peru pediu a rejeição de todas as alegações da Colômbia e, em reconvenção, pediu a declaração de violação, pelo Estado colombiano,

---

Estados, o governo peruano aponta que se trata o "irremediável estado atual do direito internacional".

[493] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Contre-mémoire présenté au nom du gouvernement de la République du Pérou, 1950, p. 137-141.

[494] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Contre-mémoire présenté au nom du gouvernement de la République du Pérou, 1950, p. 150.

[495] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Contre-mémoire présenté au nom du gouvernement de la République du Pérou, 1950, p. 149.

[496] Para fundamentar sua argumentação, o Peru cita o diplomata brasileiro e grande crítico do instituto do asilo Heitor Lyra: "Si notre doctrine [la brésilienne] a été inconséquente dans l'interprétation du principe de l'asile, l'application pratique ne le fut pas moins". Além dele, Felice Morgenstern é citada para indicar que o Estado asilante pode não conceder o salvo-conduto, conforme exemplos constatados durante a Guerra Civil Espanhola, *cf.* COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Contre-mémoire présenté au nom du gouvernement de la République du Pérou, 1950, p. 145.

do artigo 1º, (1); e do artigo 2º, (2), I, da Convenção de Havana.[497]

Em longa resposta às contramemórias (*réplique*), a Colômbia refuta ponto por ponto as alegações peruanas, utilizando-se da mesma estratégia argumentativa: cita passagens do advogado *ex adverso,* Georges Scelle, a fim de apontar eventual constrangimento na defesa dos temas propostos.[498] Acerca da prova da prática e do costume, a Colômbia é ainda mais minuciosa, relacionando a conduta estatal acerca da concessão de asilo de quinze países, incluindo-se na lista os Estados Unidos. A defesa colombiana tenta adiantar-se a eventual argumentação posterior do Peru e elabora minuciosa análise sobre todos os pontos já discutidos na fase anterior.[499]

O Estado peruano, por sua vez, também não economiza argumentos em sua resposta (*duplique*). A procura por autores que legitimem sua tese no campo contrário chega ao jurista Francisco José Urrutia, delegado colombiano junto à Conferência Pan-americana de Havana de 1928, e ao juiz *ad hoc* indicado pela Colômbia para julgar o Caso Asilo, José Joaquín Caicedo Castilla. Não há argumentos necessariamente novos, apenas aprofundamentos daqueles já expostos e amplo recurso a argumento de autoridade de autores.[500]

As audiências do caso ficaram marcadas pelo intenso e longo debate travado entre J. M. Yepes, pelo lado colombiano, e Georges Scelle, pelo lado peruano. Os dois juristas, que contribuíram para o desenvolvimento doutrinário e codificador do direito de asilo durante a primeira metade do século XX, agora disputavam na tribuna os fundamentos do instituto latino-americano.[501]

3.1.2 A sentença de mérito

A sentença do caso foi prolatada em 20 de novembro de 1950. A composição da CIJ refletia algo *sui generis*. Conforme apontado por Georges Scelle nas audiências do

---

[497] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Contre-mémoire présenté au nom du gouvernement de la République du Pérou, 1950, p. 157-164.
[498] Yepes rebate a contramemória, explicando a própria passagem citada na contramemória peruana. Segundo ele, a obra foi escrita antes da crise de 1929, quando houve nova inflexão e instabilidade no continente; ainda assim, apesar de reconhecer ser péssimo futurólogo, não reconhece eventual contradição em seus argumentos, refutando, assim, as alegações peruanas.
[499] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Réplique du gouvernement de la République de Colombie, 1950, p. 316-396.
[500] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Duplique présenté au nom du gouvernement de la République du Pérou, 1950, p. 397-464.
[501] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Procedure orale – Documents – Correspondance. Vol. II, 1950, p. 5-192.

caso, havia naquele julgamento sete juízes do continente americano, sendo cinco latino-americanos.[502] Quase um terço da Corte tinha experiência na abordagem da temática. No momento do julgamento, os juízes efetivos do continente na CIJ eram José Gustavo Guerrero (El Salvador), Alejandro Álvarez (Chile), Philadelpho Azevedo (Brasil), Green Hackworth (Estados Unidos) e John Read (Canadá). Isidro Fabela (México) também era juiz efetivo, mas não participou do julgamento. Já os juízes *ad hoc* indicados por Colômbia e Peru, respectivamente, eram Luis Alayza y Paz Soldán e José Joaquín Caicedo Castilla.

A restante da composição da CIJ era composta por Jules Basdevant (França), Bohdan Winiarski (Polônia), Milovan Zoricic (Iugoslávia), Charles de Visscher (Bélgica), Arnold McNair (Reino Unido), Helge Klaestad (Noruega), Abdul Badawi Pacha (Egito), Sergey Krylov (União Soviética) e Hsu Mo (China). Todos esses participaram do julgamento.[503]

A fim de facilitar o entendimento do confuso resultado do julgamento, divido a fundamentação em quatro partes, de acordo com as propostas de votação: as duas primeiras partes referentes às alegações da Colômbia e as duas últimas referentes aos pedidos reconvencionais do Peru.

3.1.2.1 Direito de qualificação do asilo: o dito pelo não dito

Em relação às alegações da Colômbia, a primeira referiu-se ao direito de qualificação unilateral do asilo enquanto Estado asilante. A Corte entendeu que, apesar de o representante diplomático ter o direito de conceder asilo baseado na qualificação como crime político, essa qualificação não seria definitiva, e sim provisória. O Estado territorial, por sua vez, teria o direito de contestar essa qualificação e, em caso de desacordo entre os Estados, que a controvérsia fosse solucionada por meio de algum dos meios de resolução de disputas.[504]

Nesse aspecto, a Corte entende que o reconhecimento da *institución de asilo*, presente no Acordo Bolivariano de Extradição de 1911, refere-se apenas aos princípios de direito internacional, e que esses princípios não reconhecem qualquer regra unilateral ou definitiva de qualificação pelo Estado asilante.[505]

---

[502] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Procedure orale – Documents – Correspondance. Vol. II, 1950, p. 137.
[503] INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Asylum Case**. Judgement of November 20th, 1950.
[504] INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Asylum Case**. Judgement of November 20th, 1950, p. 274.
[505] INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Asylum Case**. Judgement of November 20th, 1950, p. 274.

Da mesma forma, a Corte afirma que não há direito de qualificação unilateral implícito na Convenção de Havana de 1928, bem como que essa competência não é inerente ao instituto do asilo diplomático. A parte do artigo 2º, (1), da Convenção, que dispõe que o asilo será respeitado "como um direito ou por tolerância humanitária", mediante "o uso, as convenções ou as leis do país de refúgio", deve ser interpretado como uma limitação ao abuso estatal, e não extensivamente, como propunha a Colômbia.[506]

Por não ter ratificado a Convenção de Montevidéu de 1933, a Corte desconsiderou qualquer análise com base nela, mesmo como meio de interpretação do direito.

É nesse ponto da sentença que a Corte passa a analisar a alegação da Colômbia acerca da existência de costume regional, e o faz segundo a distribuição do ônus da prova. Sobre isso, a Corte indica que o Estado colombiano trouxe ao caso vários tratados de extradição que não têm relação com a temática; que o argumento de que as Convenções de Montevidéu de 1933 e 1939 teriam codificado um costume regional anterior não se sustenta, pelo número limitado de Estados-partes e pelo próprio preâmbulo da Convenção de 1933 que afirma modificar a Convenção de Havana; e que a grande quantidade de casos de concessão de asilo trazidos pela Colômbia revelam discrepância no exercício do asilo diplomático e na visão dos Estados, por vezes contraditórias, na aplicação do instituto.

Em relação aos documentos peruanos de outubro de 1948 – já analisados anteriormente –, a Corte afirmou que não daria importância decisiva a qualquer dos documentos, dando a entender que se trataria de documentos mais de cunho político do que jurídico.

Em sua conclusão acerca desse tópico, a Corte afirma que a Colômbia não conseguiu provar a existência de dito costume. Na sequência, a Corte acrescenta o declaração que será um dos trechos mais famosos do julgamento:

> But even if it could be supposed that such a custom existed between certain Latin-American States only, it could not be invoked against Peru which far from having by its attitude adhered to it, has, on the contrary, repudiated it by refraining from ratifying the Montevideo Conventions of 1933 and 1939, which were the first to include a rule concerning the qualification of the offence in matters of diplomatic asylum[507]

---

[506] INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Asylum Case**. Judgement of November 20th, 1950, p. 276.
[507] "Mas mesmo que se pudesse supor que tal costume existisse apenas entre alguns Estados latino-americanos, ele não poderia ser invocado contra o Peru que, longe de ter aderido a ele por sua

Essa passagem será objeto de análise posterior neste capítulo, mas se pode constatar desde já que a Corte não entrou no mérito a respeito da existência de um costume regional latino-americano. Apenas afirmou que, ainda que houvesse, ele não se aplicaria ao Estado peruano. Dessa maneira, por quatorze votos a dois,[508] foi rejeitada a primeira alegação da Colômbia.

3.1.2.2 A obrigatoriedade (ou não) de concessão do salvo-conduto

O segundo pedido colombiano era para a Corte reconhecer a obrigação do Peru em conceder o salvo-conduto a Haya de la Torre. Nesse ponto, a Corte adotou interpretação estrita dos termos do artigo 2º, parágrafo terceiro,[509] no sentido de que o Estado territorial tem a opção de requerer a saída do asilado; e só após isso (*"a su vez"*) é que o Estado asilante poderia exigir as garantias que o salvo-conduto prevê.[510]

Acerca da prática recorrente que os Estados asilantes tinham de conceder asilo e na sequência pedir o salvo-conduto ao Estado territorial, que muitas vezes o concedia sem maiores problemas, a Corte entendeu que essa prática, ainda que existente, não obrigava juridicamente o Estado territorial a conceder o salvo-conduto.

Essa sequência de ações importa para o caso porque o Estado peruano, propositadamente, não exigiu a saída de Haya de la Torre do Peru.[511] Com isso – e pela interpretação dada à Convenção de Havana pela Corte – a Colômbia não poderia exigir o salvo-conduto. Assim, por quinze votos a um,[512] a segunda alegação da Colômbia era rejeitada.

3.1.2.3 A comprovação do crime político

---

atitude, pelo contrário, o repudiou abstendo-se de ratificar as Convenções de Montevidéu de 1933 e 1939, que foram as primeiras a incluir uma regra relativa à qualificação do delito em matéria de asilo diplomático" (Tradução livre, revisado por inteligência artificial), *cf.* INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Asylum Case**. Judgement of November 20th, 1950, p. 277-278.

[508] Os votos divergentes foram do juiz *ad hoc* Caicedo Castilla e do juiz Philadelpho Azevedo.

[509] El Gobierno del Estado podrá exigir que el asilado sea puesto fuera del territorio nacional dentro del más breve plazo posible; y el Agente Diplomático del país que hubiere acordado el asilo, podrá a su vez exigir las garantías necesarias para que el refugiado salga del país respetándose la inviolabilidad de su persona"

[510] INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Asylum Case**. Judgement of November 20th, 1950, p. 279.

[511] Isso ficou muito evidente na ressalva feita na parte final da contramemória, *cf.* COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Contre-mémoire présenté au nom du gouvernement de la République du Pérou, 1950, p. 149

[512] O único voto divergente foi do juiz *ad hoc* colombiano Caicedo Castilla.

O primeiro pedido reconvencional do Peru pedia a condenação do Estado colombiano por violar o artigo 1º, parágrafo primeiro, da Convenção de Havana de 1928.[513] A ideia aqui era declarar que o asilo era ilegítimo, porque as imputações a Haya de la Torre eram crimes comuns anteriores à concessão do asilo diplomático.

Contudo, a Corte interpretou restritivamente o conceito de "acusadas" do dispositivo, entendendo que se trataria apenas de acusação formalizada em processo judicial. Além disso, afirmou que o Peru não provou que os atos imputados a Haya de la Torre constituiriam crimes comuns; na verdade, entendeu que o crime de rebelião no qual o asilado estava implicado não tinha características de crime comum.[514] Por tais razões, rejeitou, por quinze votos a um, o primeiro pedido do Estado peruano.

3.1.2.4 O conceito de urgência na Convenção de Havana, segundo a CIJ

O último pedido peruano analisado pela Corte foi a declaração de violação, por parte da Colômbia, do artigo 2º, parágrafo primeiro, da Convenção de Havana[515]. Nesse ponto, a CIJ entendeu que o ônus da prova acerca da identificação da "urgência" cabia à Colômbia.

Tendo em vista que Haya de la Torre buscou a embaixada colombiana três meses depois da rebelião de outubro de 1948, sem qualquer comprovação de risco à sua segurança, a Corte julgou que a Colômbia violou a Convenção de Havana, por não ter configurado o critério de "urgência" para fins de concessão de asilo diplomático.[516] Não foram consideradas suficientes as alegações de que a situação política era incerta com o novo regime golpista de Odría e a renovação recorrente do estado de sítio (tendo havido renovação do decreto um dia antes da entrada de Haya de la Torre na embaixada).

Ademais, entendeu a Corte que o "perigo", por si só, não constituiria motivo para a configuração de urgência nos termos da Convenção.[517] O atentado à segurança do

---

[513] "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".
[514] Apesar do óbvio, a Corte não declarou expressamente que o crime era político, o que seria motivo de críticas.
[515] A Convenção de Havana não é um tratado que prima pela coerência legislativa em sua formatação de parágrafos e incisos. Isso gerou um certo problema na identificação dos dispositivos, sobretudo do artigo 2º. Isso porque a CIJ considerou a redação do *caput* como "parágrafo primeiro", e o parágrafos que estavam textualmente enumerados, por extenso ("primero, segundo, tercero..."), passaram a seguir a nova sequência. Assim, o que expressamente está na Convenção como "primero", na sentença da CIJ está como "paragraph 2". De todo modo, é sobre essa redação que a Corte se debruçou: "El asilo no podrá ser concedido sino en casos de urgencia y por el tiempo estrictamente indispensable para que el asilado se ponga de otra manera en seguridade". Para evitar confusões, evitarei a menção dispositivo.
[516] INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Asylum Case**. Judgement of November 20th, 1950, p. 283.
[517] INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Asylum Case**. Judgement of November 20th, 1950, p.

asilado deveria ser algo mais tangível, uma medida concreta do Estado territorial contra a segurança do asilado. A justificativa para essa interpretação bastante restrita sobre o critério de urgência seria consagrar aquilo que a "tradição" latino-americana tinha tanta consideração e orgulho no desenvolvimento do direito internacional continental: o princípio da não intervenção.[518]

Nesse ponto, a Corte então instrumentaliza o princípio da não intervenção, a fim de justificar uma adoção restritiva da caracterização de perigo e de urgência, para, na prática, inviabilizar a concessão de asilo diplomático fundado em perseguição política. Curioso notar que, para evitar discutir a existência de costume para qualificação do crime político, a Corte restringe seu entendimento à análise estrita da Convenção de Havana; já para justificar a interpretação restrita de seu conceito de urgência, ela se abre para o princípio latino-americano da não intervenção.

Em relação aos inúmeros casos apontados pela Colômbia que não se encaixam na definição estabelecida nesse julgamento, a Corte entende que isso é evidência de que o asilo, da forma como é praticado na América Latina, é um instituto que, em grande medida, deve seu desenvolvimento a fatores extrajurídicos.[519]

Trata-se de argumentação que, ao mesmo tempo que apresenta o asilo diplomático como uma prática eminentemente latino-americana, afirma que a sua aplicação não tem a juridicidade que os próprios latino-americanos acham que ela tem. Nem a argumentação peruana chegou tão longe.

Nesse sentido, a Corte entendeu, por dez votos a seis[520] que a Colômbia violou o artigo 2º da Convenção de Havana de 1928.

3.1.3 O resultado e pedido de interpretação da sentença

Fazendo-se uma conta rápida, chega-se ao seguinte resultado desse julgamento: a Colômbia apresentou duas alegações e perdeu as duas; o Peru apresentou duas alegações e ganhou uma. Dessa maneira, seria razoável presumir que o Estado peruano sairia vitorioso do julgamento, e exigiria o cumprimento da sentença.

283-284.

[518] INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Asylum Case**. Judgement of November 20th, 1950, p. 283-285.

[519] INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Asylum Case**. Judgement of November 20th, 1950, p. 283-286.

[520] Foram vencidos os juízes Alejandro Álvarez, Milovan Zoricic, Badawi Pasha, John Read, Philadelpho Azevedo e Caicedo Castilla

Ocorre que a análise dos resultados, no todo, não indica a realidade do fim do julgamento. Se, por um lado, a CIJ entendeu que a Colômbia violou o critério de urgência da Convenção de Havana, por outro, o Peru não comprovou que era um crime comum. Se a Colômbia não pode exigir o salvo-conduto para o governo peruano, e o Peru não determina a saída de Haya de la Torre, como fica a situação, na prática, do asilado?

A Colômbia elaborou também interessante argumentação: se a Corte entendeu que o representante diplomático poderia qualificar provisoriamente o asilo – sujeito a contestação pelo Estado territorial – como crime político, e se o Peru não conseguiu comprovar que Haya de la Torre era acusado de crime comum, logo a qualificação "provisória" de crime político dada pelo embaixador colombiano resultou, na prática, na concessão regular de asilo diplomático a Haya de la Torre.

Esses foram alguns dos questionamentos levantados pela Colômbia, que apresentou recurso de interpretação perante a CIJ.[521]

Contudo, em nova sentença publicada em 27 de novembro de 1950 (uma semana depois da publicação da primeira), a Corte considerou o pedido de interpretação formulado pela Colômbia inadmissível.[522]

3.1.4 A opinião individual dos juízes sobre direito de asilo

Juntamente com a publicação da sentença de mérito, cinco juízes apresentaram votos individuais dissidentes em algum ponto da fundamentação. Com exceção de Badawi Pacha, todos os outros votos foram de juízes do continente americano: Alejandro Álvarez, Philadelpho Azevedo, Caicedo Castilla e John Read.[523] O juiz Zoricic, apesar de não ter apresentado voto separadamente, informou que compartilhava a fundamentação apresentada por John Read em seu voto.

---

[521] INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Asylum Case**. Request for interpretation fo the judgement of November 20th, 1950, p. 466-469.
[522] INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Asylum Case**. Judgement of November 27th, 1950, p. 404.
[523] Philadelpho Azevedo afirmou que os juízes europeus não gostavam de votos dissidentes, contudo o juiz brasileiro defendia a fundamentação pública da divergência e creditava a tradição do voto apartado a uma característica do sistema americano; não à toa, nos sete casos em que participou na CIJ, apresentou voto separado em seis, *cf.* SILVA, Bianca Guimarães; COELHO SANTOS, Gabriela. Do Rio de Janeiro à Haia: a Carreira Internacionalista de Philadelpho Azevedo. *In:* GALINDO, George R. B. (org). **Direito internacional no Brasil**: Pensamento e tradição. Vol. 2. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p 85-121, p. 90.

3.1.4.1 Badawi Pacha

O juiz egípcio contraria o entendimento da maioria da Corte a respeito dos conceitos de urgência e de perigo definidos no caso. Primeiramente porque o critério de urgência transcende a Convenção de Havana – mesmo Estados latino-americanos que não eram partes em nenhum tratado sobre a matéria, como a Venezuela, interpretavam o conceito de forma ampla.[524]

Em segundo lugar, porque revolução e rebelião são unicamente "motivo e circunstância".[525] Esse é o principal argumento que o juiz desenvolve ao longo do voto. A revolução, um golpe de estado por si só já é um fator de perigo, um caso de urgência. A declaração e a recorrência da prorrogação de estado de sítio, por sua vez, comprovam que o governo *de facto* poderia adotar medidas excepcionais, o que torna esse perigo recorrente e justificava a permanência do estado de urgência para fins de asilo.

Por fim, apesar de restritiva, a Convenção de Havana não invalidava a prática consolidada dos Estados latino-americanos acerca da caracterização mais ampla do critério de urgência. Dessa maneira, Badawi Pacha entende que o asilo concedido a Haya de la Torre era legítimo.[526]

3.1.4.2 John Read

O juiz canadense John Read apresenta voto dissidente no mesmo sentido de seu colega egípcio, com foco na refutação do conceito restrito de urgência adotado pela Corte. Read apresenta argumentação mais próxima da prática latino-americana, indicando que, nos mais de cinquenta casos, nas 244 pessoas asiladas e nos 17 países da América Latina citados ao longo das peças apresentadas por Colômbia e Peru, em nenhum deles houve a aplicação do conceito de urgência indicado pela CIJ. Nesse sentido, o juiz cita precedentes da própria Corte, ao relembrar que o dever da Corte é de interpretar tratados, e não de revisá-los, e que o entendimento majoritário seria contrário aos propósitos da própria Convenção.[527]

---

[524] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Opinion dissidente de Badawi Pacha, 1950, p. 304.
[525] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Opinion dissidente de Badawi Pacha, 1950, p. 305.
[526] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Opinion dissidente de Badawi Pacha, 1950, p. 313.
[527] INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Asylum Case**. Dissenting Opinion by Judge Read, 1950, p. 322-323.

Adicionalmente, Read afirma que, em nenhum dos casos de asilo apresentados pelas partes ao longo do processo, o Estado asilante concordou posteriormente com o pedido do Estado territorial para entregar o asilado à justiça local.[528]

O voto de Read é centrado em testes lógicos para identificar solidez das alegações das partes, sobretudo do Peru, já que o voto divergia na conclusão acerca do último pedido reconvencional. A prática estatal tem bastante relevância, inclusive para demonstrar que as condutas anteriores a 1950 de Colômbia e Peru apontavam para a aplicação coerente da Convenção de Havana de 1928, mas contrária à solução da CIJ.[529]

Cabe finalmente constatar que o juiz canadense, ao delimitar o que seria o direito internacional americano, reconhece que, apesar de ter votado com a maioria na alegação colombiana a respeito da ausência de prova de costume para qualificação unilateral, afirma que "não há dúvidas sobre a existência de um instituto 'Americano' de asilo, extensivo e persistente na prática, baseado no direito positivo, em tratado e no costume".[530]

3.1.4.3 Philadelpho Azevedo

O juiz brasileiro Philadelpho Azevedo inicia o mais longo voto dissidente do caso, criticando o método gramatical de interpretação de normas que, segundo ele, teria desconsiderado o modo no qual o instituto jurídico era adotado na América Latina. Demonstra também preocupação com o legado que o precedente teria para o futuro, ao indicar que a decisão poderia adquirir um caráter quase legislativo, no sentido de produção de normas jurídicas.[531] Sua dissidência, cumpre salientar, é a respeito do segundo pedido reconvencional do Peru, na esteira de Badawi Pacha e Read, e da primeira alegação da Colômbia; contudo, sua análise é ampla e abarca considerações importantes sobre o instituto.

---

[528] INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Asylum Case**. Dissenting Opinion by Judge Read, 1950, p. 321. Essa passagem se mostra ainda mais relevante quando se nota que, em 2019, o Equador entregou Julian Assange às autoridades britânicas, conforme será visto no capítulo 4.

[529] INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Asylum Case**. Dissenting Opinion by Judge Read, 1950, p. 324.

[530] INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Asylum Case**. Dissenting Opinion by Judge Read, 1950, p. 321.

[531] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire du Droit d'Asile**. Opinion dissidente de M. Azevedo, 1950, p. 332. Além da versão original do voto em francês (adotada na análise deste trabalho) e da tradução oficial em inglês, publicadas juntamente com a sentença, Philadelpho Azevedo publicou a versão em português de seu voto em: AZEVEDO, Philadelpho. Direito de Asilo: voto vencido do juiz brasileiro professor Philadelpho Azevedo, na ação proposta pela Colômbia contra o Peru perante a Corte Internacional de Justiça, em Haia. *In:* **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**. N. 11-12, Ano VI, janeiro-dezembro 1950, p. 5-33.

O voto se debruça sobre bases do asilo diplomático e sobre a concepção do próprio juiz a respeito das características do instituto na América Latina. E aqui ele afirma que o asilo se aplica não apenas a criminosos políticos, mas também a pessoas perseguidas por razões políticas, nos termos do que seria mais bem delineado no artigo 2º do Tratado de Montevidéu sobre Asilo e Refúgio Político de 1939. Azevedo admite que o asilo protege o indivíduo, sim, da justiça comum do Estado territorial nos casos de crimes políticos, mas que isso não seria necessariamente um problema. Para tanto, o juiz faz uma analogia com a extradição, cujo desenvolvimento no mundo todo pressupõe a negativa de concessão da demanda extradicional caso o crime imputado seja um crime político – a regra vale mesmo para países em "regime constitucional normal".[532]

O critério de urgência – do qual ele também discorda do posicionamento majoritário da Corte – não é determinado por uma unidade de tempo, e sim por diversos fatores. Os "períodos de anormalidade constitucional" seriam um dos primeiros elementos para avaliar o perigo que ameaça o asilado, já que as normas são geralmente suspensas por um poder que têm capacidades ilimitadas para exercê-lo, por meio de tribunais ordinários ou de exceção.[533] Posteriormente, analisando o caso concreto, Azevedo avalia que a simples existência de decreto prevendo a instauração de tribunal de exceção e aplicação de pena de morte, mesmo com os argumentos de que não se aplicaria a Haya de la Torre, seria suficiente para desmontar a alegação de ausência de urgência e de perigo.[534]

Acerca da natureza do asilo, o juiz brasileiro indica que a Convenção de Havana não se preocupava com as razões, e sim com os efeitos da concessão do asilo. Assim, seja baseado no direito, seja em "tolerância humanitária" (artigo 2º), a aplicação do instituto deveria seguir os mesmos parâmetros. Nesse ponto, o juiz busca referências da doutrina, privilegiando autores da região com publicações contemporâneas sobre a temática, sobretudo os juristas brasileiros Hildebrando Accioly, Franchini Netto e Levi Carneiro,[535] que apontavam também a relação do direito de asilo com a proteção da

[532] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire du Droit d'Asile**. Opinion dissidente de M. Azevedo, 1950, p. 334.
[533] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire du Droit d'Asile**. Opinion dissidente de M. Azevedo, 1950, p. 335.
[534] Acrescenta ainda o seguinte: "Peu importe que le décret-loi du 4 novembre n'ait pas été effectivement appliqué dans la procédure qui s'est poursuivie contre les accusés secondaires, car, à tout moment, un autre acte basé sur les mêmes pouvoirs illimités pourrait, d'un trait de plume, donner une orientation toute différente, impossible à prévoir dans une situation aussi instable." COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire du Droit d'Asile**. Opinion dissidente de M. Azevedo, 1950, p. 355.
[535] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire du Droit d'Asile**. Opinion dissidente de M.

pessoa humana.

Philadelpho Azevedo votou a favor da alegação da Colômbia[536] a respeito da competência para qualificação unilateral da natureza do crime pelo Estado asilante.[537] Dedicou um espaço ainda maior para refutar a fundamentação da Corte acerca da alegação de que dito costume não se aplicaria ao Peru, por ter-se negado a ratificar as Convenções de Montevidéu de 1933 e 1939, apesar de tê-las assinado.

Nesse aspecto, Azevedo é firme em apontar que nenhum valor deveria ser atribuído à declaração unilateral de refutação do asilo diplomático se, em momento posterior, o mesmo Estado adotaria postura diversa, aplicando o instituto.[538] O juiz passa então a demonstrar que, a despeito de o Peru não ter ratificado as Convenções de 1933 e 1939, seguiu adotando o critério de qualificação em todo o período anterior ao caso de Haya de la Torre, inclusive para os asilados a partir de outubro de 1948. A propósito, a afirmação do Peru de que não ratificara as convenções em razão da discordância sobre a qualificação não se sustentaria, já que faltariam mais provas dessa alegação, além do que esse tipo de omissão é bastante comum na América Latina.[539]

O juiz brasileiro defende que a postura dos Estados latino-americanos em fazer valer seu entendimento sobre o direito de asilo junto ao governo republicano durante a Guerra Civil Espanhola é evidência da força que o costume apresenta na região.[540]

Ao longo de uma extensa argumentação de caráter processual para afirmar que a

---

Azevedo, 1950, p. 341. Levi Carneiro ocuparia a vaga e o restante do mandato de Philadelpho Azevedo na CIJ meses depois, em razão da morte do juiz brasileiro em 07 de maio de 1951.

[536] É curioso que, no fim do seu voto, já uma passagem que afirma "A conclusão à qual cheguei rejeitando a demanda principal e também o pedido de reconvenção", *cf.* AZEVEDO, Philadelpho. Direito de Asilo: voto vencido do juiz brasileiro professor Philadelpho Azevedo, na ação proposta pela Colômbia contra o Peru perante a Corte Internacional de Justiça, em Haia. *In:* **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**. N. 11-12, Ano VI, janeiro-dezembro 1950, p. 5-33, p. 32. No entanto, toda a construção do voto indica que ele teria votado a favor do primeiro pedido da demanda principal, e isso fica claro e confirmado no *Summary* do julgamento do caso, em que são expostos os juízes que votaram divergente e em qual dos pedidos foram os votos.

[537] "A qualificação do asilo deve ser, pois, não somente unilateral, mas ainda estável, como já vimos". Adicionalmente, ele afirma: "Esse juízo sobre a natureza da qualificação não pode, todavia, ir ao pacto de atribuir valor de coisa julgada à decisão unilateral do país asilante, ainda que a qualificação se revista de caráter definitivo". Sua argumentação propõe um recurso a um meio de solução de controvérsias, que, de modo algum, implicaria a devolução do asilado ao Estado territorial por meio da saída do asilado de dentro da Embaixada., *cf. cf.* AZEVEDO, Philadelpho. Direito de Asilo: voto vencido do juiz brasileiro professor Philadelpho Azevedo, na ação proposta pela Colômbia contra o Peru perante a Corte Internacional de Justiça, em Haia. *In:* **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**. N. 11-12, Ano VI, janeiro-dezembro 1950, p. 5-33, p. 22.

[538] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire du Droit d'Asile**. Opinion dissidente de M. Azevedo, 1950, p. 336.

[539] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire du Droit d'Asile**. Opinion dissidente de M. Azevedo, 1950, p. 347.

[540] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire du Droit d'Asile**. Opinion dissidente de M. Azevedo, 1950, p. 337.

alegação reconvencional sobre o critério de urgência nem deveria ser admitida pela Corte, Azevedo vota pela rejeição dos argumentos do Peru. Antevendo eventuais críticas à conclusão de seu voto, que poderia gerar um impasse na resolução do caso concreto, ele afirma que isso não seria um problema, já que a própria natureza do processo junto à CIJ não previa um mandado de liberação do asilado. De maneira pragmática, o juiz brasileiro entende que, como o Peru não tem a obrigação de conceder o salvo-conduto – mesmo configurado o crime político –, a resolução passaria por negociações bilaterais. Além disso, ele não deslegitima a opção do Estado peruano em manter Haya de la Torre indefinidamente na embaixada; segundo ele, isso fazia parte da natureza do instituto latino-americano.[541]

O que Philadelpho Azevedo critica, ao analisar a resolução da CIJ sobre a alegação peruana de violação do artigo 2º da Convenção de Havana de 1928, é que o caso se tornou ainda mais difícil de se solucionar. Dada a declaração de violação do dispositivo da Convenção, o que aconteceria se a Colômbia resolvesse cumprir espontaneamente essa parte da decisão? Isso implicaria o fim do asilo e a retirada de Haya de la Torre da embaixada para responder pelos crimes políticos dentro do território peruano?

Caso isso acontecesse, Azevedo afirma que se assistiria "talvez pela primeira vez ao menos na América Latina, após centenas de casos de asilo, à entrega de um criminoso político à justiça territorial, civil ou militar". Na conclusão do voto, declara: "tais resultados parecem-me contrários à ideia que se faz na América Latina do asilo concedido aos criminosos políticos".[542]

3.1.4.4 Caicedo Castilla

O voto do juiz *ad hoc* Caicedo Castilla referenda a argumentação colombiana em todos os seus termos. Assim, a sentença da Corte teria desconsiderado o instituto do

---

[541] De modo realista, ele argumenta que o Estado pode querer que o asilado não saia, para evitar a formação de uma espécie de oposição política no exterior; da mesma forma que, em alguns casos, o Estado concede rapidamente o salvo-conduto para livrar-se de um inconveniente que julga oferecer mais problemas interna do que externamente. É por isso que o direito de asilo, segundo ele, prevê que cabe ao Estado territorial a concessão de salvo-conduto.

[542] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire du Droit d'Asile**. Opinion dissidente de M. Azevedo, 1950, p. 358, em versão traduzida em AZEVEDO, Philadelpho. Direito de Asilo: voto vencido do juiz brasileiro professor Philadelpho Azevedo, na ação proposta pela Colômbia contra o Peru perante a Corte Internacional de Justiça, em Haia. *In:* **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**. N. 11-12, Ano VI, janeiro-dezembro 1950, p. 5-33, p. 33.

asilo diplomático, tal como é caracterizado na América Latina.[543]

Ao longo de todo o voto, constata-se a defesa do asilo diplomático enquanto costume regional latino-americano. Afirma que a há farta comprovação, ao longo do processo, da prática geral dos Estados num senso de observância jurídica, o que denotaria a evidência da *opinio juris* continental.

Acerca da qualificação unilateral por parte do Estado asilante, ele cita artigo de Georges Scelle de 1912, em que o autor francês e membro da equipe de defesa peruana durante o julgamento reconhece que esse direito cabe às autoridades que concedem o asilo.[544] Seguindo a mesma estratégia argumentativa, Caicedo Castilla cita passagem de Savelberg, utilizado na contramemória peruana, para indicar eventual contradição do autor acerca do entendimento sobre asilo. Por outro lado, de maneira elogiosa, o juiz *ad hoc* confere peso relevante à doutrina de Hildebrando Accioly, que já afirmava a qualificação por parte do Estado asilante em seu *Tratado de Direito Internacional Público* de 1934.[545]

Além disso, aprofundando um argumento também elaborado por Philadelpho Azevedo, o juiz colombiano relaciona os países que adotam comprovadamente a regra da qualificação unilateral. Levando-se em conta que, à época, eram 20 os países latino-americanos, chega-se ao seguinte panorama: doze países ratificaram uma das duas Convenções de Montevidéu 1933 e 1939 (Brasil, Colômbia, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, República Dominicana e Uruguai); três países que ratificaram a Convenção de Havana reconhecem a regra da qualificação unilateral (Costa Rica, Cuba e Equador); por fim, dois países que não ratificaram nenhum desses tratados reconhecem a mencionada regra (Argentina e Venezuela). No total, dezessete Estados latino-americanos aplicam, sem questionamentos, a regra da qualificação unilateral,[546] tanto em atendimento aos tratados ratificados quanto em observância ao costume regional.

O caso do ex-presidente venezuelano Rómulo Betancourt seria exemplo da unidade continental em torno do costume regional sobre asilo. Em 1º de dezembro de 1948, o ex-presidente entra na embaixada colombiana em Caracas, onde lhe é concedido

---

[543] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire du Droit d'Asile**. Opinion dissidente de M. Caicedo Castilla, 1950, p. 359.
[544] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire du Droit d'Asile**. Opinion dissidente de M. Caicedo Castilla, 1950, p. 364.
[545] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire du Droit d'Asile**. Opinion dissidente de M. Caicedo Castilla, 1950, p. 365.
[546] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire du Droit d'Asile**. Opinion dissidente de M. Caicedo Castilla, 1950, p. 366.

asilo diplomático. Em apoio à Colômbia, Chile e Guatemala apresentaram protesto junto ao Conselho da Organização dos Estados Americanos, a fim de pedir explicações pelo atraso da concessão de salvo-conduto. A Venezuela então teria respondido que já havia concedido o salvo-conduto na data da reclamação. Segundo Caicedo Castilla, a articulação de terceiros Estados, a ausência de oposição por parte do governo venezuelano e o cumprimento dos termos de qualificação unilateral e salvo-conduto constituiriam demonstrações de respeito ao direito de asilo como costume.[547]

Outros casos regionais também são citados, e a atuação dos países latino-americanos, em geral, e do Peru, em particular, durante a Guerra Civil Espanhola é destacada na análise do juiz *ad hoc.*[548]

Em sua conclusão, Caicedo Castilla retoma a ideia de que o asilo teria dois objetivos: proteger a vida e a liberdade da pessoa perseguida e assegurar o respeito dos direitos humanos. Ao defender um asilado político, a Colômbia estaria defendendo um direito fundamental da pessoa humana.[549]

3.1.4.5 Alejandro Álvarez: entre afirmação e negação

Em consagração à longa carreira em defesa de um direito internacional americano, Alejandro Álvarez tinha a oportunidade de aplicar, como juiz, seu entendimento acerca de um tratado que ele contribuiu para a sua elaboração.

O juiz chileno dá muita importância ao caso não apenas para o continente americano, mas também para todo o mundo, uma vez que o asilo estava disposto na Declaração Universal dos Direitos Humanos.[550]

De maneira didática, Álvarez divide a fundamentação de seu voto em cinco partes,[551] contextualizando alguns pontos de sua concepção sobre o direito de asilo. Para ele, o asilo era uma medida humanitária e transitória, destinada a proteger indivíduos

---

[547] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire du Droit d'Asile**. Opinion dissidente de M. Caicedo Castilla, 1950, p. 370-371.
[548] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire du Droit d'Asile**. Opinion dissidente de M. Caicedo Castilla, 1950, p. 367.
[549] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire du Droit d'Asile**. Opinion dissidente de M. Caicedo Castilla, 1950, p. 381.
[550] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire du Droit d'Asile**. Opinion dissidente de M. Álvarez, 1950, p. 290.
[551] 1) atos unilaterais no direito internacional e sua natureza; 2) o asilo na Europa e na América Latina, e o ambiente social e político em que asilo é praticado nessas regiões; 3) se existe um direito International americano: características desse direito, sobretudo atualmente; 4) se existe um direito internacional americano costumeiro sobre asilo e o direito internacional americano convencional sobre a matéria; 5) a Convenção de Havana de 1928 e seu âmbito de aplicação, *cf.* COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire du Droit d'Asile**. Opinion dissidente de M. Álvarez, 1950, p. 290

dos excessos de uma multidão enfurecida ou de atos abusivos das autoridades do Estado de residência do indivíduo. Nesse sentido, o asilo teria aspectos jurídico, político e psicológico que nem sempre seria possível distingui-los.[552]

O instituto não teria regras precisas no direito internacional, no entanto, ele aponta duas características principais: i) o asilo é concedido a indivíduos acusados de crimes políticos; e ii) o Estado que concede asilo tem a atribuição de apreciar provisoriamente a natureza do crime cometido pelo asilado.[553] Evidencia-se, nesse segundo ponto, a influência do entendimento de Álvarez para a formação da rejeição de um dos argumentos elencados pela Colômbia. Caso esse ato unilateral fosse contestado pelo Estado territorial, o recurso a uma terceira parte (outro Estado ou um tribunal internacional) seria o meio adequado.

Em relação à caracterização da natureza do crime, Álvarez concorda com a conclusão da Corte, ao negar o primeiro pedido reconvencional do Peru, mas ao mesmo tempo critica a sentença por não ter declarado expressamente que se tratava de um crime político – na fundamentação está apenas implicitamente indicado isso, ao considerar que não se trata de crime comum.[554]

Apesar de seguir a maioria da Corte em relação à rejeição dos pedidos feitos pela Colômbia – e de concordar com a interpretação restritiva a respeito do conceito de "acusado" –,[555] Álvarez segue os demais juízes que apresentaram voto divergente e se opõe ao entendimento da Corte acerca do conceito de urgência. Para ele, há uma lacuna na Convenção de Havana nesse dispositivo, cabendo à Corte a possibilidade de "criar uma norma" para dirimir essa brecha no tratado. Ademais, caberia unicamente ao Estado asilante a indicação da urgência, que pode ser fundamentada em critérios subjetivos diferentes do entendimento do Estado territorial.[556]

Ao defender o asilo na América Latina como o exercício de um direito e rechaçar o argumento de que seria uma forma de intervenção, Álvarez afirma que o asilo é considerado "como uma consequência da extraterritorialidade dos locais onde é

---

[552] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire du Droit d'Asile**. Opinion dissidente de M. Álvarez, 1950, p. 291.
[553] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire du Droit d'Asile**. Opinion dissidente de M. Álvarez, 1950, p. 291.
[554]COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire du Droit d'Asile**. Opinion dissidente de M. Álvarez, 1950, p. 302.
[555] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire du Droit d'Asile**. Opinion dissidente de M. Álvarez, 1950, p. 297.
[556] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire du Droit d'Asile**. Opinion dissidente de M. Álvarez, 1950, p. 298.

concedido e não como uma proteção diplomática."[557] Além disso, afirma que o asilo faz parte do chamado "direito internacional americano, ou melhor dizendo, do direito internacional latino-americano",[558] que não é uniforme nem único, mas que apresenta características comuns no continente. O direito internacional americano estaria influenciando o direito internacional geral principalmente no pós-Segunda Guerra Mundial, por meio de princípios caros aos Estados da região que estariam contribuindo, inclusive, com o desenvolvimento de outros direitos internacionais continentais (europeu e asiático).[559]

Em relação à existência de um direito internacional americano costumeiro sobre asilo, Álvarez afirma o seguinte:

> Etant donné que l'asile est utilisé lorsque l'ordre politique est troublé à l'intérieur d'un pays et que les situations résultant de ces troubles sont variables, il n'y a pas, à proprement parler, un droit international latino-américain coutumier syr cette matière ; il supposerait une uniformité de vues parmi les Etats latins du Nouveau Monde, laquelle n'existe pas : les gouvernements changent d'attitude selon les circonstances et les convenances politiques[560]

Ao negar a existência do costume regional sobre asilo, por um lado, Álvarez contemporiza por outro, ao afirmar que existem algumas práticas ou modalidades de aplicação adotadas pelos Estados latino-americanos que podem ser constatadas. Entre elas estão: i) asilo é concedido apenas para crimes políticos; ii) o Estado asilante é competente para qualificar a natureza do delito cometido pelo asilado, segundo suas leis e costumes; 3) o Estado territorial pode pedir a saída do asilado de seu país, e o Estado asilante pode, então, exigir o salvo-conduto ao indivíduo para que ele saia em segurança; 4) o Estado asilante solicita, com o mesmo objetivo, a concessão de salvo-conduto para o asilado. Essas práticas foram, ao longo do tempo, objeto de

---

[557] "L'asile est considéré dans ces pays comme une conséquence de l'exterritorialité des locaux où il est donné et non pas comme une protection diplomatique; par suite, on considère qu'il ne constitue nullement une intervention, ni une limitation à la souveraineté de l'Etat territorial, mais l'exercice légitime d'un droit.", *cf.* COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire du Droit d'Asile**. Opinion dissidente de M. Álvarez, 1950, p. 292.

[558] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire du Droit d'Asile**. Opinion dissidente de M. Álvarez, 1950, p. 292.

[559] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire du Droit d'Asile**. Opinion dissidente de M. Álvarez, 1950, p. 294.

[560] "Dado que o asilo é utilizado quando a ordem política é perturbada dentro de um país e que as situações resultantes desses distúrbios variam, não existe, propriamente falando, um direito internacional latino-americano costumeiro sobre o assunto; [o costume] pressuporia uma uniformidade de pontos de vista entre os Estados latinos do Novo Mundo, o que não existe: os governos mudam de atitude de acordo com as circunstâncias e conveniências políticas", *cf.* COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire du Droit d'Asile**. Opinion dissidente de M. Álvarez, 1950, p. 295.

codificação no continente.[561]

Como a fundamentação desse voto teve impacto no desenvolvimento posterior do instituto do asilo diplomático – relacionando-se, em alguma medida, com a própria elaboração da presente tese –, faz-se necessário tecer alguns comentários.

A passagem anteriormente mencionada, marcada sobretudo pelo trecho citado na íntegra, sugere uma linha conservadora da fundamentação do juiz chileno a respeito do direito de asilo. Tendo considerado ainda existente a teoria da extraterritorialidade, indicado que o instituto carece de regras claras e deixado de fora da análise do desenvolvimento da prática estatal dos últimos trinta anos, o voto de Álvarez, neste tópico, remonta às discussões já superadas do início do século XX, momento em que o pan-americanismo codificador buscava conciliar os casos concretos com a franca discussão legislativa realizada pelos juristas e pelos países do continente.

Em 1950, havia quatro tratados multilaterais sobre o tema, sendo que três deles (Convenção de Havana e Convenções de Montevidéu de 1933 e 1939) consolidavam a prática paulatina do exercício recorrente do direito de asilo, sobretudo a partir da década de 1930. Os períodos de crises, como em 1929, na Guerra Civil Espanhola ou nos golpes de Estado do fim da década de 1940, não mereceram qualquer menção acerca da conduta dos Estados com relação à prática de asilo.

No trecho citado, a fundamentação de que as variadas situações políticas vividas pelos países seriam causa para negar o costume regional sobre asilo inverte a equação e confere a questões extrajurídicas peso maior que as práticas jurídicas delas resultantes. Conforme Philadelpho Azevedo pontuou, a própria Convenção de Havana dirimiu parte desse dilema: não importam os fundamentos que levam o Estado a conceder asilo (obrigações jurídicas ou razões humanitárias), o que importa para o instituto são os efeitos resultantes – e nesse ponto, os efeitos são constantes e consolidados pela prática dos Estados. Na argumentação de Álvarez, a questão é ainda anterior à controvérsia sobre a natureza da concessão de asilo, pois passa pelas razões factuais inerentes ao ato, o que não se relaciona diretamente com o direito de asilo.

Adicionalmente, as quatro "modalidades de aplicação" apontadas por Álvarez, depois de negar o caráter costumeiro do asilo, consolidam, na prática, aquilo que os Estados latino-americanos observam como "sendo o direito", nos termos do conceito de *opinio juris* registrado pelo Estatuto da Corte Internacional de Justiça. Nesse ponto, as

---

[561] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire du Droit d'Asile**. Opinion dissidente de M. Álvarez, 1950, p. 295.

argumentações de Caicedo Castilla e Philadelpho Azevedo demonstram com maior propriedade a vinculatividade dos Estados latino-americanos a essas "modalidades".

Mesmo os negadores contumazes, mas aplicadores recorrentes do asilo, observam esses requisitos e exigem sua observância enquanto norma jurídica – ainda que mascarada pelos muros da inviolabilidade diplomática.

A sentença do Caso Asilo e o voto de Álvarez ecoariam ainda por muitas décadas, mas o caso concreto de Haya de la Torre não estava completamente encerrado, sobretudo para a Colômbia, que seguia abrigando o político peruano em sua embaixada em Lima, sem perspectiva de solução. No fim de 1950, a Colômbia anuncia que apresentaria nova demanda perante a CIJ.

3.2 Caso Haya de la Torre (Colômbia vs. Peru)

3.2.1 O Processo

No dia seguinte à publicação da sentença do pedido de interpretação, o governo peruano requereu junto à Colômbia a entrega imediata de Haya de la Torre. O Estado colombiano, por sua vez, não apenas rejeitou o requerimento, como também afirmou que não havia nenhum dispositivo na sentença que permitisse essa entrega; pelo contrário, a questão da entrega do asilado não era objeto de determinação da Corte. Além disso, a Convenção de Havana não dispunha nada sobre a entrega de indivíduos acusados de crimes políticos.[562]

Em nota, a Colômbia afirma ao governo peruano que não está obrigada a entregar Haya de la Torre. Tendo em vista a controvérsia posta, submete o caso à apreciação da CIJ, com os seguintes pedidos: i) que a Corte determine o modo pelo qual o julgamento de 20 de novembro de 1950 será efetivado; e ii) se a Colômbia está ou não obrigada, pelo julgamento de 20 de novembro de 1950, a entregar Haya de la Torre ao governo peruano. Alternativamente, a Colômbia pede à Corte que declare, nos termos do direito vigente entre as partes e no direito internacional particular americano, se há obrigação de a Colômbia entregar Haya de la Torre ao Estado peruano. Por fim, a

[562] INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Haya de la Torre Case**. Part I: Application Instituting Proceedings and documents of the written proceedings, 1950, p. 7-8.

Colômbia afirma que aceita a solução do caso por meio do julgamento *ex aequo et bono,* caso o Peru assim o aceite também.[563]

Em sua memória, a Colômbia afirma que tem cumprido a sentença de mérito da Corte, (i) ao não reclamar mais para si o direito de qualificação unilateral e definitivo do crime supostamente cometido por Haya de la Torre, e (ii) ao não mais requerer, junto ao governo peruano, a concessão de salvo-conduto ao asilado. No entanto, face às alegações do Peru de que estaria ocorrendo violação dos termos da sentença, a Colômbia pede então que a Corte se manifeste acerca da maneira pela qual sua decisão deve ser cumprida.[564]

O Estado colombiano argumenta que não há previsão na Convenção de Havana para a entrega do asilado cuja concessão se baseou na qualificação de crime político. Igualmente, não haveria, na prática latino-americana, nenhum caso de entrega de um asilado por crime político ao Estado territorial. Essa prática unânime, incorporada como obrigação negativa, constituiria um costume regional,[565] além de ir contra a ordem pública internacional da América Latina.[566]

Um fato diferente da tramitação desse processo em relação ao caso anterior é que, em março de 1951, Cuba apresenta declaração de intervenção. Por ser parte da Convenção de Havana de 1928 – inclusive tendo sediado a VI Conferência Pan-americana –, Cuba alega ter o direito de intervir, nos termos do artigo 63 do Estatuto da CIJ.[567]

Em suas alegações, o Estado cubano afirma que o direito de asilo é uma tradição humanitária inspirada por princípios liberais e incorporada no direito continental pela

---

[563] INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Haya de la Torre Case**. Part I: Application Instituting Proceedings and documents of the written proceedings, 1950, p. 9-10.
[564] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire Haya de la Torre**. Exposés Écrits – Section B: Mémoire présenté au nom du gouvernement de la République de Colombie, 1951, p. 20.
[565] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire Haya de la Torre**. Exposés Écrits – Section B: Mémoire présenté au nom du gouvernement de la République de Colombie, 1951, p. 25. Para fundamentar esse argumento, a Colômbia juntou pareceres de Marcel Sibert (p. 47-68) e Geoge Finch (p. 69-83).
[566] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire Haya de la Torre**. Exposés Écrits – Section B: Mémoire présenté au nom du gouvernement de la République de Colombie, 1951, p. 31.
[567] INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Haya de la Torre Case**. Section C – Declaration of Intervention by the government of Cuba, 1951, p. 117.

prática e pelo costume, primeiramente pelo direito comum dos Estados e posteriormente pelas organizações internacionais americanas, que determinaram sua estrutura jurídica.[568]

Duas características comuns seguidas pela maioria dos Estados latino-americanos no exercício do direito de asilo, segundo Cuba, são: a incumbência ao Estado asilante para qualificação da natureza do crime político; e a expedição de salvo-conduto por parte do Estado territorial como consequência natural ao asilo concedido.[569]

A alegação de Cuba dá exemplos de sua própria conduta em casos de asilo, além de apresentar sua interpretação sobre a Convenção de Havana de 1928. Constata-se, porém, que o conteúdo da intervenção cubana está mais relacionado com as argumentações discutidas no primeiro caso do que no segundo. De todo modo, a postura de Cuba está alinhada com os argumentos defendidos pela Colômbia ao longo de todo o processo.

Seu pedido final para a Corte é a declaração acerca da obrigação de concessão de salvo-conduto por parte do Estado territorial, conforme interpretação da Convenção de Havana de 1928.[570]

Em contramemória, o Peru afirma que há contradições no argumento colombiano, ao afirmar que cumpre a sentença ao mesmo tempo que requer que a Corte determine como a própria sentença deva ser executada.[571]

Alega ainda que a interpretação da Convenção de Havana pela Corte sobre esses pontos fez coisa julgada, não cabendo rediscussão. Segundo o Estado peruano, a entrega de Haya de la Torre corresponderia a uma obrigação de fazer, decorrente do cumprimento da sentença.[572]

---

[568] INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Haya de la Torre Case**. Section C – Declaration of Intervention by the government of Cuba, 1951, p. 118.
[569] INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Haya de la Torre Case**. Section C – Declaration of Intervention by the government of Cuba, 1951, p. 118.
[570] INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Haya de la Torre Case**. Section C – Declaration of Intervention by the government of Cuba, 1951, p. 121.
[571] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire Haya de la Torre**. Exposés Écrits – Section B: Contre-mémoire présenté au nom du gouvernement de la République du Pérou, 1951, p. 87-88.
[572] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire Haya de la Torre**. Exposés Écrits – Section B: Contre-mémoire présenté au nom du gouvernement de la République du Pérou, 1951, p. 88.

Em seu pedido, além da rejeição das alegações da Colômbia, o Peru requer que a Corte declare (i) como a sentença será executada pela Colômbia; e (ii) que a manutenção de Haya de la Torre na embaixada colombiana viola do Artigo 2º da Convenção de Havana, razão pela qual o asilo deveria cessar desde a prolação da sentença de mérito do primeiro caso.[573]

As audiências do caso foram abertas com o registro do falecimento do juiz brasileiro Philadelpho Azevedo semanas antes. No geral, as partes reafirmaram os seus argumentos escritos,[574] sendo novidade a intervenção cubana na tribuna, por meio da sustentação oral de Flora Díaz Parrado, a única mulher em atuação oficial nos dois casos.[575]

Ainda acerca dos personagens de cada parte, cumpre observar a estratégia peruana de privilegiar renomados juristas franceses para compor a tribuna de defesa. Nesse segundo julgamento, assumiu os trabalhos o professor Gilbert Gidel, enquanto que no lado colombiano sustentou José Gabriel de la Vega.[576]

3.2.2 A sentença: inventando tradições

[573] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire Haya de la Torre**. Exposés Écrits – Section B: Contre-mémoire présenté au nom du gouvernement de la République du Pérou, 1951, p. 101.
[574] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire Haya de la Torre**. Procédure Orale, 1951, p. 129-173.
[575] Em curta manifestação, a representante cubana deixou claro que, segundo o entendimento de seu Estado, há apenas três opções em que um asilado pode sair da embaixada: 1) por um ato voluntário do próprio asilado; 2) por sua morte; 3) pela partida do país mediante a garantia de sua inviolabilidade pessoal, *cf.* COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire Haya de la Torre**. Procédure Orale: Exposé de Mme. Flora Díaz Parrado, 1951, p. 173.
[576] Compunham a defesa peruana também Felipe Tudela y Barreda, Fernando Morales Macedo e Juan José Calle y Calle. No lado colombiano, auxiliou Camilo de Brigard.

A sentença do Caso Haya de la Torre foi publicada em 13 de junho de 1951.[577] O primeiro ponto enfrentado pela Corte foi a definição dos limites da intervenção de Cuba no processo. Foi consagrado que a maior parte das alegações escritas de Cuba relacionava-se a pontos já com força de coisa julgada, contudo, após a sustentação oral da representante cubana, a Corte acolheu a alegação que se tratava apenas de pedido sobre interpretação de dispositivo da Convenção de Havana ainda não efetuado pela Corte, razão pela qual a intervenção foi mantida.[578]

Em relação à primeira alegação de Colômbia e Peru para que a Corte se manifeste como será executada a sentença, a CIJ afirma que a indicação de violação do artigo 2º na primeira sentença tem natureza eminentemente declaratória. Não há direcionamento para as partes, apenas a obrigação de cumpri-la. A forma interrogativa com que a proposta foi formulada pelas partes presumiria um tipo de escolha que a Corte deveria optar, no entanto, essa escolha não cabe a ela decidir, e sim às partes, uma vez que há questões de conveniência política que vão além do escopo do julgamento.[579] Assim, essa primeira alegação foi rejeitada por unanimidade.

Outro pedido analisado foi a declaração de que a Colômbia não está obrigada, pelo julgamento de 20 de novembro de 1950, a entregar Haya de la Torre às autoridades peruanas. A Corte centra sua resposta nos termos acima sublinhados para afirmar que a entrega de Haya de la Torre não foi objeto de deliberação no primeiro julgamento; por isso, rejeita a alegação por unanimidade.[580]

O último pedido peruano é para que a Corte estabeleça, a partir da prolação da sentença do primeiro caso, em 20 de novembro de 1950, que o asilo a Haya de la Torre deveria ter-se encerrado.

---

[577] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire Haya de la Torre**. Arrêt, 1951, p.70-84. Participaram do julgamento os seguintes juízes: Jules Basdevant (França), José Gustavo Guerrero (El Salvador), Alejandro Álvarez (Chile), Green Hackworth (Estados Unidos), Bohdan Winiarski (Polônia), Milovan Zoricic (Iugoslávia), Charles de Visscher (Bélgica), Arnold McNair (Reino Unido), Helge Klaestad (Noruega), Abdul Badawi Pacha (Egito), John Read (Canadá) e Hsu Mo (China). Os juízes *ad hoc* indicados por Colômbia e Peru, respectivamente, eram Luis Alayza y Paz Soldán e José Joaquín Caicedo Castilla. Isidro Fabela (México) e Sergey Krylov (União Soviética) não participaram do julgamento. A vaga de Philadelpho Azevedo só seria ocupada no ano seguinte, pelo também juiz brasileiro Levi Carneiro.

[578] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire Haya de la Torre**. Arrêt, 1951, p. 77.
[579] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire Haya de la Torre**. Arrêt, 1951, p. 79.
[580] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire Haya de la Torre**. Arrêt, 1951, p. 79.

Levando em conta a declaração de que o asilo conferido pela Colômbia violou o artigo 2º, parágrafo primeiro, da Convenção de Havana de 1928, a consequência jurídica, segundo a Corte, é que esse asilo deveria terminar. Como o asilo segue existindo, o governo peruano pode legalmente exigir o seu término. Contudo, a Corte também entende que a consequência desse término não pode ser a entrega do asilado às autoridades peruanas.

Dessa maneira contraditória, a Corte declarou, por unanimidade, que, desde 20 de novembro de 1950, o asilo a Haya de la Torre deveria se encerrar.

Sobre eventual dever de entrega de Haya de la Torre "nos termos do direito vigente entre as partes e no direito internacional particular americano", a Corte entendeu que esse pedido alternativo da Colômbia poderia ser analisado no presente julgamento, uma vez que não havia coisa julgada. Por treze votos a um,[581] esse pedido foi reconhecido.

A Corte entendeu que a Convenção de Havana não oferece respostas completas para o fim do asilo, sobretudo em relação aos crimes políticos.[582] Há apenas a possibilidade de concessão de salvo conduto, desde que o Estado territorial exija a saída do asilado do país. No caso concreto, e nos termos da interpretação da Convenção de Havana no primeiro julgamento, o Peru não é obrigado a pedir a saída de Haya de la Torre, e a Colômbia, em decorrência disso, não pode solicitar o salvo-conduto. Como a Corte entendeu que a concessão de asilo foi realizada em violação a dispositivo da Convenção, não haveria previsão no tratado para a solução desse impasse.

Nesse sentido, a ausência de previsão convencional não pode ser interpretada como permissão para impor uma obrigação de entrega do asilado, do contrário seria "repugnante ao espírito que anima a Convenção em conformidade com a **tradição latino-americana sobre asilo, uma tradição segundo a qual asilados políticos não podem ser entregues**"[583] (tradução livre, **grifo meu**).

---

[581] Não houve juntada de nenhum voto separado neste julgamento. O único voto dissidente foi nesse quesito. O juiz *ad hoc* peruano Alayza y Paz Soldán declarou ao final da própria sentença que até concorda com o mérito do pedido, mas a forma com que a conclusão foi redigida, segundo ele, poderia ser mal interpretada, razão pela qual ele optou por divergir, *cf.* COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire Haya de la Torre**. Arrêt, 1951, p. 84.

[582] Em relação aos asilados por crime comum, o artigo 1º prevê modo de encerramento do asilo.

[583] Tradução da versão em inglês da sentença: "Such an interpretation would be repugnant to the spirit which animated that Convention in conformity with the Latin-American tradition in regard to asylum, a tradition in accordance with which political refugees should not be surrendered". A versão em francês, com nuances um pouco diferentes é a seguinte: "Une telle interprétation irait à l'encontre de l'esprit qui

A Corte segue afirmando que não há, nessa tradição, nada que indique eventual exceção a ser feita quando o asilo é irregularmente concedido. Caso se quisesse romper com essa tradição, deveria haver um dispositivo expresso no tratado. No entanto, não existe essa previsão na Convenção de Havana de 1928.[584]

Percebam o peso que a CIJ confere a uma "tradição latino-americana sobre asilo". Na sentença do primeiro caso, ela declarou que poderia não afirmar se existiria ou não um costume regional por falta de provas, e que dito costume – ainda que houvesse – não se aplicaria ao Peru. Já neste segundo julgamento, ela afirma que a não entrega do asilado ao Estado territorial deveria ser observada – e, ao fim e ao cabo, cumprida –, uma vez que se trata de uma "tradição latino-americana".

A Corte vai mais além, ao afirmar que essa "tradição" só poderia ser superada caso houvesse uma norma jurídica na Convenção de Havana de 1928 em sentido contrário. Ocorre que não há registro de "tradição" enquanto categoria jurídica, muito menos enquanto fonte formal do direito internacional.

Poder-se-ia entender então uma tradição como uma prática recorrente dos Estados – e faz sentido essa interpretação. Ocorre que uma prática pura e simples pode ser descontinuada ou revista por quem a realiza, sem maiores consequências. Caso a prática tenha o dever de observância de sua juridicidade, sobretudo em razão das consequências de seu não cumprimento, então verifica-se que, além da prática, essa ação também apresenta *opinio juris*. Nesse sentido, deixa de ser prática e passa a ser costume internacional.

Para que uma norma jurídica deixe de ser cumprida, é preciso que seja superada por outra norma de igual equivalência, ainda que de fontes formais diversas. Entre as fontes formais abordadas, falo aqui especificamente de tratado e costume. Tendo em vista que a interpretação dominante é de que não há hierarquia entre fontes formais do direito internacional, sobretudo entre tratado e costume, para que um tratado revogue uma norma não escrita, esta norma deve ser um costume.

---

anime celle-ci, conformément à la tradition latino-américaine en matière d'asile, tradition selon laquelle un réfugié politique ne fait pas l'objet de remise", *cf.* COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire Haya de la Torre**. Arrêt, 1951, p. 81.

[584] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire Haya de la Torre**. Arrêt, 1951, p. 81.

Voltemos ao caso concreto e à conclusão a que a Corte chegou, mas não disse. Uma tradição que é observada por todos os Estados, sem exceção, e que não pode ser descumprida a menos que haja uma norma constante em tratado em sentido diverso, só pode ter uma natureza jurídica: é um costume. Se essa "tradição" é latino-americana e é observada pela generalidade dos Estados da região, então se trata, efetivamente, de um costume regional latino-americano sobre asilo.

Apesar dessa conclusão não tão difícil, mas que exige leitura atenta das circunstâncias do caso e do desenvolvimento do instituto no continente, esse entendimento teve – e tem tido – dificuldades na sua assimilação, conforme será constatado posteriormente.

A passagem supramencionada, juntamente com o trecho que não nega, mas também não confirma o costume regional sobre asilo presente na sentença do primeiro caso, e a manifestação de Alejandro Álvarez de que não há direito internacional costumeiro americano ao asilo terão repercussões e impactos até a presente data.

3.3 De Haya a Haia chega-se a Caracas: as propostas de atualização e os novos de projetos de convenção no início dos anos 1950.

Ainda antes da publicação da primeira sentença do caso entre Colômbia e Peru, o asilo diplomático ganhara novamente atenção internacional. O tema, que voltara a ficar circunscrito ao âmbito regional latino-americano após o início da Segunda Guerra Mundial, dessa vez voltaria à cena de diversos modos para além do debate judicial em curso na CIJ.

3.3.1 Resolução do *Institut de Droit International*

O prestigiado *Institut de Droit International* (IDI) já havia abordado aspectos que tangenciavam o direito de asilo em projetos de resolução de outros temas, sobretudo relacionados a imunidades diplomáticas (como na sessão de Cambridge em 1895) ou ao

estatuto jurídico de apátridas ou refugiados (sessão de Bruxelas em 1936). Em 1939, o direito de asilo foi incluído na pauta para realização de um projeto de resolução específico, que seria debatido na sessão de Neuchâtel, no mesmo ano. Um relator foi designado para elaborar o projeto, Arnold Raestad, contudo, o início da Segunda Guerra minou a realização da reunião.[585]

Na sessão de Bruxelas, em 1948, o direito de asilo voltou a ser discutido, tendo sido designado um novo relator, Tomaso Perassi, em razão do falecimento do relator anterior. Não se chegou a um consenso a respeito de diversos aspectos do texto apresentado, e o tema foi adiado para a reunião seguinte.

Na sessão Bath, em setembro de 1950, os membros do *Institut* se reuniram sob a presidência de sir Arnold McNair, que à época também integrava a Corte Internacional de Justiça. A propósito, além de McNair, outros três juízes participaram da discussão do projeto nessa sessão: Jules Basdevant, então presidente da CIJ, Badawi Pacha e Hsu Mo.[586]

Duas visões sobre asilo estavam em jogo nessa sessão de Bath: uma concepção mais clássica, tendente a propor uma regulamentação que dirimisse eventuais problemas na aplicação do instituto por parte dos Estados; e uma concepção, apoiada por nomes como Charles de Visscher e Georges Scelle, que buscava superar a ideia estatocêntrica do asilo, qualificando o instituto como questão de ordem pública universal, parte dos esforços de proteção internacional dos direitos humanos.[587]

A visão vencedora fica evidente no preâmbulo da resolução, que lista resoluções anteriores do *Institut* relacionadas à salvaguarda dos direitos humanos, bem como as iniciativas multilaterais existentes, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, para constatar que "o reconhecimento internacional dos direitos da pessoa humana exige novos e mais amplos desenvolvimentos do asilo" (tradução livre).[588] Além disso, depois

---

[585] BOLESTA-KOZIEBRODZKI, Léopold. **Le droit d'asile**. Leyde: A. W. Sythoff, 1962, p. 309.
[586] INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. **Annuaire**. Tome 43, II. Bale: Editions juridiques et sociologies S.A., 1950, p. 207.
[587] BOLESTA-KOZIEBRODZKI, Léopold. **Le droit d'asile**. Leyde: A. W. Sythoff, 1962, p. 310.
[588] "Constatant que la reconnaissance internationale des Droits de la personne humaine commande de nouveaux et plus amples développements de l'asile", *cf.* INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. **Annuaire**. Tome 43, II. Bale: Editions juridiques et sociologies S.A., 1950, p. 375. O texto oficial publicado está em francês. Para versão traduzida em espanhol, TORRES GIGENA, Carlos. **Asilo Diplomático**: Su práctica y teoria. Buenos Aires: La Ley, 1960, p. 409-413.

de adotada, a resolução foi inserida no anuário do *Institut* no conjunto de documentos relacionados à temática de direitos humanos.[589]

A Resolução *L'asile en droit International public (à l'exclusion de l'asile neutre)* contava com dispositivos tanto de asilo territorial como de asilo diplomático e, no artigo 1º, dá a sua definição de asilo: "o termo 'asilo' designa a proteção que um Estado concede em seu território ou em outro lugar dependente de alguns de seus órgãos a um indivíduo que a solicita"[590] (tradução livre).

Entre os artigos referentes a asilo diplomático na resolução, podem-se destacar alguns pontos importantes que sugerem certo resgate do conteúdo dos projetos sul-americanos do final da década de 1930, que por sua vez foram influenciados pela dinâmica da prática do asilo na Guerra Civil Espanhola. O primeiro é em relação à ampliação de motivos que justificariam a concessão de asilo – não apenas a crimes políticos, mas também a perseguição política, ameaça à integridade física ou à liberdade do indivíduo por parte do Estado ou de terceiros em contexto no qual o governo não é capaz de se organizar para proteger o indivíduo (artigo 3º, parágrafos 2º e 3º).

Um segundo ponto é a ampliação dos locais de abrigamento de asilados, no caso de o Estado territorial retardar a evacuação dos indivíduos como obrigação a ser respeitada, e a indicação de coordenação política do corpo diplomático local para ação conjunta em caso de asilo em massa decorrente de conflitos civis (artigo 4º, parágrafos 4º e 5º).

Um terceiro aspecto é voltado a eventual não reconhecimento do direito de asilo pelo Estado territorial. Nesse caso, é garantido o direito de reclamação, ao mesmo tempo que impede a adoção de medidas de força para pôr fim ao asilo concedido (artigo 5º).

A resolução de Bath privilegia o princípio da norma mais favorável ao indivíduo, ao afirmar que a resolução não afeta eventuais usos locais que consagrem regime mais benéfico em matéria de asilo (artigo 7º).

---

[589] INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. **Annuaire**. Tome 43, II. Bale: Editions juridiques et sociologies S.A., 1950, p. LVIII

[590] "Dans les présentes Résolutions, le terme "asile" désigne 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", *cf.* INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. **Annuaire**. Tome 43, II. Bale: Editions juridiques et sociologies S.A., 1950, p. 376.

Em período de intenso debate acerca da competência para qualificação da natureza do crime, a resolução opta por não deixar expressa a atribuição ao Estado asilante, embora indique indiretamente, no artigo 4º, alguns direitos do agente diplomático ou do comandante de navios ou aeronaves militares que "tenham concedido asilo" em caso de guerra civil.

Por fim, a resolução resgata um instituto – esse sim – controverso e em extinção: o asilo consular. No parágrafo 1º do artigo 3º, a resolução afirma que "o asilo pode ser concedido nos locais das missões diplomáticas, nos consulados (...)". Sem dúvida alguma, foi um dos artigos que mais fomentou debates. Não previsto no relatório inicial de Perassi, a inclusão do asilo em consulados foi proposta por Eric Beckett. O tema opôs europeus e latino-americanos de modo curioso: entre os defensores da inclusão do asilo consular estavam o português Barbosa de Magalhães e o espanhol Camilo Barcía Trelles. Já em oposição à inclusão estava o brasileiro Haroldo Valladão.[591] A memória da Guerra Civil Espanhola fica evidente nas argumentações dos juristas ibéricos na defesa do instituto.[592] Posta em votação, a manutenção do asilo consular foi mantida por maioria de votos. É importante salientar que, embora não haja indicação expressa no texto da resolução, durante os debates a ideia de asilo consular ficaria restrita ao local da repartição consular, não estendendo-se – como ocorre no asilo diplomático – à residência de chefe da repartição.

3.3.2 Resolução do Primeiro Congresso Hispano-luso-americano de Direito Internacional

O congresso de nome longo marca posição regional a respeito da concepção de que tipo de direito internacional se estava tratando.[593] Concluído em outubro de 1951,

---

[591] INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. **Annuaire**. Tome 43, II. Bale: Editions juridiques et sociologies S.A., 1950, p. 376.

[592] INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. **Annuaire**. Tome 43, II. Bale: Editions juridiques et sociologies S.A., 1950, p. 248; BARCÍA TRELLES, Camilo. La cuarenta y cuatro sesión del Instituto de Derecho Internacional, en Bath-Somersert- del 5 al 12 septiembre de 1950. *In:* **Revista Española de Derecho Internacional**, Vol. 3, No. 3, 1950, p. 967-978.

[593] O evento congregou importantes juristas que estavam, direta ou indiretamente relacionados com os casos em julgamento na CIJ. Estavam presentes Caicedo Castilla, juiz *ad hoc*; Jesús María Yepes, advogado colombiano; Bustamente y Rivero, ex-presidente peruano deposto por Odría; Belaúnde, representante peruano que ficou a Ata de Lima, que em que Colômbia e Peru acordaram levar o caso à Corte, *cf.* DÍEZ DE VELASCO, Mnuel. El derecho de asilo diplomático en la Convención de Caracas de 1954. *In:* **Estudios de Derecho Internacional**: homenaje al professor Camilo Barcía Trelles. Santiago de

em Madri, o congresso estava inserido no contexto pós-julgamentos do Caso Asilo e Caso Haya de la Torre,[594] de grande repercussão negativa na região, conforme será discutido posteriormente. Nesse sentido, entre os projetos aprovados no evento estava a *Resolución sobre Derecho de Asilo*, cuja relatoria ficou a cargo de Camilo Barcía Trelles.[595]

O preâmbulo da resolução busca imprimir um senso de unidade, ao invocar a "doutrina comum de Francisco de Vitória e seus continuadores". Além disso, também ressalta o movimento verificado na Sessão de Bath, ao considerar "que o direito de asilo é um direito inerente à pessoa humana".[596]

Diferentemente do documento do *Institut*, a resolução hispano-luso-americana deixa claro logo no início que "a qualificação de perseguido político que faz o Estado asilante só terá efeito para os fins de asilo" (artigo 1º). Adicionalmente, inova ao incluir novas circunstâncias de pressão para forçar o Estado territorial a conceder o salvo-conduto: "em caso de doença grave ou contagiosa, loucura superveniente, prolongação do asilo por mais de um ano e em outras situações análogas" (artigo 9º). Em recomendações finais, a resolução propõe que, em futuras convenções, sejam identificadas, em anexo, as figuras dos crimes políticos objetos de concessão de asilo.

As demais disposições dessa resolução, porém, não divergem do sentido da resolução de Bath e de seu conteúdo, inclusive a respeito da previsão de asilo em consulados.

Nesse tópico, é interessante a defesa do instituto por parte do relator do projeto, Camilo Barcía Trelles. O jurista – irmão do então ministro de Estado do governo republicano no início da Guerra Civil Espanhola, Augusto Barcía – rememora a importância dos consulados na proteção de indivíduos no conflito espanhol. Adicionalmente, oferece outro argumento interessante para defender a possibilidade de asilo em consulados, inclusive nos consulados honorários: a capilaridade e as distâncias continentais em alguns países. Nesse ponto, cita o Brasil e aponta dificuldades a

Compostela: Universidad Santiago de Compostela, 1958, p. 291-305.

[594] KUNZ, Josef L. First Hispano-Luso-American Congress of International Law. *In:* **The American Journal of International Law**, Vol. 47, No. 2, Apr., 1953, p. 291-292.

[595] A íntegra da resolução pode ser vista em TORRES GIGENA, Carlos. **Asilo Diplomático**: Su práctica y teoria. Buenos Aires: La Ley, 1960, p. 414-418; e VIEIRA, Manuel Adolfo. **Derecho de Asilo Diplomático (asilo político)**. Montevideo: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 1961, p. 497-500.

[596] TORRES GIGENA, Carlos. **Asilo Diplomático**: Su práctica y teoria. Buenos Aires: La Ley, 1960, p. 414.

respeito de um perseguido político em Pernambuco, por exemplo, buscar uma embaixada no Rio de Janeiro ou "na futura" Brasília, antecipando assim a nova capital brasileira anos antes do início oficial de sua construção.[597] A previsão de asilo em consulados foi consagrada no artigo 5º da resolução.

Nesse período, a profusão de conferências e congressos privados[598] apontava, em relação ao asilo diplomático, uma espécie de marcação de posição em sentido oposto ao entendimento da Corte Internacional de Justiça. Da sessão de Bath ao Congresso Hispano-luso-americano, passa-se pela VII Conferência Interamericana de Advogados de 1951, em Montevidéu, cuja resolução explicitou não apenas a qualificação por parte do Estado asilante, mas também indicou expressamente que o direito de asilo "está incorporado ao Direito Internacional Americano convencional e deve ser considerado incorporado ao consuetudinário"[599]

Paralelamente, os Estados latino-americanos buscavam, por meio dos organismos internacionais recém-desenhados, oferecer uma solução normativa definitiva para consolidar o entendimento regional a respeito do asilo diplomático.

3.3.3 A OEA entra no debate

Em abril de 1950, o Conselho da Organização dos Estados Americanos emitiu uma resolução, após provocação do Haiti, em que encomenda estudo sobre o "regime de

---

[597] "Imaginemos una revolución en el Brasil, en uno de los estados – como ha ocorrido – como Río Grande o Pernambuco. ¿En que situação quedan los vencidos, de uno o otro bando? ¿Deben ir hasta Río de Janeiro o hacia la futura Brasilia, distante centenares o miles de kilômetros para buscar el amparo de um pabellón extranjero? Creemos que plantear esta hipótesis es resolverla, al menos a la luz de um concepto amplio de defensa del ser humano", *cf.* VIEIRA, Manuel Adolfo. **Derecho de Asilo Diplomático (asilo político)**. Montevideo: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 1961, p. 321.

[598] Em outro evento ainda em 1951 (Congresso Internacional de Juristas, em Lima) Haroldo Valladão criticaria a proliferação de congressos e conferências "como tentativa de captura do direito e sujeição do homem", *cf.* FREITAS, Lucas D. C.; ARAÚJO, Natália Medina. Direito Internacional, Americano – Haroldo Valladão e os usos da história do Direito Internacional no Brasil. *In:* GALINDO, George R. B. (org). **Direito internacional no Brasil**: Pensamento e tradição. Vol. 2. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 123-187.

[599] O texto da resolução aprovada nessa conferência, com seu anteprojeto de convenção sobre asilo político, está disponível em VIEIRA, Manuel Adolfo. **Derecho de Asilo Diplomático (asilo político)**. Montevideo: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 1961, p. 500-502.

asilados, exilados e refugiados políticos" ao Conselho Interamericano de Jurisconsultos ou, no seu recesso, à Comissão Jurídica Interamericana.[600, 601]

No ano seguinte, o Conselho da OEA, após solicitação da Guatemala, aprovou resolução sobre direito de asilo em que reitera a indicação de estudo do tema à Comissão Jurídica Interamericana e "declara que o direito de asilo é um princípio jurídico da América consagrado em convenções internacionais e incluído como um dos direitos fundamentais na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem".[602]

A Comissão Jurídica Interamericana, por sua vez, em sessão ocorrida no Rio de Janeiro em setembro de 1952, conclui um projeto de convenção sobre asilo diplomático.[603] Participaram das discussões desse projeto os seguintes juristas: Juan Ramón Bonastre (Argentina), Osvaldo Vial (Chile), Francisco Campos (Brasil), Francisco. A. Ursúa (México), José Joaquín Caicedo Castilla (Colômbia) e Mariano Ibérico (Peru).[604]

Em contexto de fim dos julgamentos da CIJ, o projeto afirma expressamente aquilo que o então juiz *ad hoc* Caicedo Castilla – agora como membro da Comissão – defendeu em seu voto no Caso Asilo: "*La calificación de la delincuencia política correnponde al Estado que presta el asilo*" (artigo 1º). Uma vez qualificado asilo, o Estado territorial "está obrigado a dar as garantias necessárias, a que se refere o artigo

[600] DÉCIMA CONFERENCIA INTERAMERICANA. **Actas y Documentos**. Volúmen I. Washington D.C.: Unión Panamericana, 1956, p. 55.

[601] Embora apresentem nomes muito parecidos, o Conselho Interamericanos de Jurisconsultos e a Comissão Jurídica Interamericana são órgãos complementares, mas diferentes. O Conselho Interamericano de Jurisconsultos, órgão maior, era composto pelos 21 membros da OEA à época. Não era um Conselho de atuação permanente; ele se reunia a cada dois anos. O órgão de caráter permanente e auxiliar do Conselho era justamente a Comissão Jurídica Interamericana (em espanhol Comité Jurídico Interamericano), composto à época por apenas sete membros e que realizava os estudos a pedido do Conselho, que tinha a competência se mantém, ou se modifica as conclusões da Comissão. Por fim, com o trabalho consolidado, o Conselho Interamericano de Jurisconsultos era encarregado de remeter os trabalhos à Conferência Internacional Americana seguinte. A atuação da Comissão em preparação para a Conferência de Caracas foi descrita por um de seus membros, Caicedo Castilla, em CAICEDO CASTILLA, José Joaquín. El Comité Juridico de Rio de Janeiro y la Preparacion de la Proxima Conferencia Panamericana de Caracas, *In:* **Revista Espanola de Derecho Internacional** 5, no. 3: 743-764, 1952. Sobre análise do papel da Comissão Jurídica Interamericana na codificação do direito internacional no continente: LIMA, Lucas Carlos. O Comitê Jurídico Interamericano da OEA e a codificação do direito internacional regional. *In:* **Revista de Direito Internacional**. Vol. 16, N. 2, 2019, p. 292-302.

[602] DÉCIMA CONFERENCIA INTERAMERICANA. **Actas y Documentos**. Volúmen I. Washington D.C.: Unión Panamericana, 1956, p. 57.

[603] Participaram das discussões desse projeto os seguintes juristas: Juan Ramón Bonastre (Argentina), Osvaldo Vial (Chile), Francisco Campos (Brasil), Francisco. A. Ursúa, José Joaquín Caicedo Castilla (Colômbia) e Mariano Ibérico (Peru)

[604] COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. Proyecto de Convención sobre Asilo Diplomático. Rio de Janeiro, 9 de septiembre de 1952, *In.* TORRES GIGENA, Carlos. **Asilo Diplomático**: Su práctica y teoria. Buenos Aires: La Ley, 1960, p. 317-321.

anterior [segurança do asilado], e o correspondente salvo-conduto sem demora injustificada" (artigo 10).

Na exposição de motivos juntada a esse projeto, há menção indireta acerca da fundamentação da Corte a respeito da assinatura – mas não ratificação – como comprovação de não vinculação a eventual costume, bem como na defesa do caráter costumeiro do asilo diplomático:

> Estos derechos se deducen de la práctica internacional, de su interpretación doctrinaria y de los tratados o declaraciones internacionales; las convenciones que hayan tenido por objeto definirlos y precisarlos no obligan a los Estados que no las hayan ratificado, pero la falta de ratificación de un texto convencional no implica repudiación de principios jurídicos válidos y preexistentes.
>
> Las convenciones o tratados sobre asilo, por la naturaleza de la materia de que se ocupan, deben considerarse como instrumentos enunciativos del derecho internacional consuetudinario vigente, salvo en cuanto se exprese o pueda deducirse de su texto que se trata de hacer entrar en vigor nuevos principios, derechos y obligaciones.[605]

Ademais, ainda em caráter reativo às decisões da CIJ, o projeto dedica três artigos especificamente sobre critério de urgência, em entendimento mais amplo e oposto à interpretação restritiva consolidada nos julgamentos.

Esse projeto de convenção da Comissão foi encaminhado ao Conselho Interamericano de Jurisconsultos.

Em maio de 1953, o Conselho Interamericano de Jurisconsultos realizou, em Buenos Aires, sua segunda reunião. Na pauta estava a elaboração de um projeto de convenção a ser encaminhado ao Conselho da OEA, nos termos da Resolução de 1951.

Compuseram o grupo de trabalho que concluiu o texto do projeto final os seguintes representantes: Carlos Torres Gigena (Argentina), Francisco Clementino de San Tiago Dantas (Brasil), Daniel Henao (Colômbia), Alberto Ulloa (Peru), Luis E. Moncada (Venezuela), Quintín Alfonsín (Uruguai).

---

[605] COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. Proyecto de Convención sobre Asilo Diplomático. Rio de Janeiro, 9 de septiembre de 1952. *In:* TORRES GIGENA, Carlos. **Asilo Diplomático**: Su práctica y teoria. Buenos Aires: La Ley, 1960, p. 321.

Juntamente com a proposta da Comissão Jurídica Interamericana de 1952, San Tiago Dantas apresentou proposta pela delegação brasileira, enquanto que Torres Gigena apresentou outra proposta pela delegação argentina.

A proposição brasileira, em grande medida, buscava uma solução em caso de existência de controvérsia, por parte do Estado territorial, a respeito da qualificação unilateral pelo Estado asilante. A primeira proposta de San Tiago Dantas apresenta a arbitragem como solução mais adequada, por meio de procedimento previamente definido na convenção, com prazos definidos e resolução rápida. Em relação à escolha dos árbitros, o jurista brasileiro sugere que Estado asilante e territorial escolhessem um árbitro cada, e o terceiro fosse indicado pelo corpo diplomático acreditado no Estado territorial, representado pelo embaixador-decano naquele país.

A segunda proposta de San Tiago Dantas também envolve a solução arbitral, mas tendo o asilado já saído do país, mediante salvo-conduto concedido pelo Estado territorial logo após a instituição do procedimento arbitral. Além disso, o jurista brasileiro propõe um artigo na convenção para explicitar definições como "Estado que outorga asilo" e "Estado de refúgio".[606]

Já o projeto argentino realiza comentário artigo por artigo do projeto da Comissão Jurídica Interamericana, ao tempo que oferece soluções alternativas ao texto. Entre as proposições, Torres Gigena apresenta a modificação de "*delincuentes políticos*" por "perseguidos por motivos ou delitos políticos". Dessa maneira, amplia-se o escopo da motivação para concessão e atenua-se o sentido "criminoso" usualmente conferido nos textos dos tratados sobre asilo. Falando-se crime, por outro lado, Torres Gigena sugere acrescentar ao texto o terrorismo no rol de crimes fora do escopo de delitos tendentes à concessão de asilo. Trata-se de antigo pleito argentino, presente no Projeto Saavedra Lamas, de 1937, mas que não foi aceito quando da conclusão do Tratado de Montevidéu de 1939. Por fim, Torres Gigena também sugere uma alternativa a eventual impasse na qualificação: a solução estaria no pedido de extradição pelo Estado territorial. Assim que indicasse a existência de controvérsia e a disposição para apresentar pedido extradicional, o asilado teria garantido o salvo-conduto, tendo que

---

[606] SAN TIAGO DANTAS, Francisco Clementino de. Proyecto del delegado del Brasil, doctor F.C. de Santiago Dantas, presentado a la segunda reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos. Buenos Aires, 1953. *In:* TORRES GIGENA, Carlos. **Asilo Diplomático**: Su práctica y teoria. Buenos Aires: La Ley, 1960, p. 336-344.

sair necessariamente para o Estado asilante, onde esperaria o processamento do pedido extradicional.[607]

Tendo as três propostas à disposição, o Conselho Interamericano de Jurisconsultos acolheu a sugestão brasileira de estabelecer um artigo para definições de conceitos relevantes para o tratado, como "autoridade que outorga o asilo ou autoridade asilante", "Estado territorial" e "legação" (artigo 1º, alíneas a), b), c)). Da mesma forma, acolheu a sugestão argentina de modificação da nomenclatura de "delinquente político" para "pessoas perseguidas por motivos ou delitos políticos", retomando a ideia já presente no Tratado de Montevidéu de 1939.[608]

Já em relação à alternativa de solução para eventual controvérsia a respeito da qualificação, o Conselho optou pela proposta argentina de pedido de extradição após a saída do asilado, tendo o Estado asilante o encargo de manter os gastos da permanência do asilado nesse período (artigo 18).

A rejeição à proposta brasileira de arbitragem levou San Tiago Dantas a se manifestar, indicando que a ideia de uma nova convenção não era prioridade, e que a solução da maioria estimularia a concessão de asilo. O Brasil se absteve de votar o projeto final.

Os Estados Unidos também se abstiveram, alegando seu histórico posicionamento acerca do direito de asilo.[609] O Peru, por sua vez, votaria a favor da proposta brasileira, mas em razão da rejeição do texto e da adoção do critério de qualificação unilateral durante a discussão do projeto, o representante do país se absteve de participar das deliberações.[610]

---

[607] TORRES GIGENA, Carlos. Proyecto del delegado argentino, ministro Carlos Torres Gigena, presentado a la segunda reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos. Buenos Aires, 1953. *In:* TORRES GIGENA, Carlos. **Asilo Diplomático**: Su práctica y teoria. Buenos Aires: La Ley, 1960, p. 322-335.

[608] CONSEJO INTERAMERICANO DE JURISCONSULTOS. Proyecto de Convención sobre Asilo Diplomático, Buenos Aires, 1953. *In:* TORRES GIGENA, Carlos. **Asilo Diplomático**: Su práctica y teoria. Buenos Aires: La Ley, 1960, p. 345-355. Também em DÉCIMA CONFERENCIA INTERAMERICANA. **Actas y Documentos**. Volúmen I. Washington D.C.: Unión Panamericana, 1956, p. 57-61.

[609] CONSEJO INTERAMERICANO DE JURISCONSULTOS. Proyecto de Convención sobre Asilo Diplomático, Buenos Aires, 1953. *In:* TORRES GIGENA, Carlos. **Asilo Diplomático**: Su práctica y teoria. Buenos Aires: La Ley, 1960, p. 350.

[610] CONSEJO INTERAMERICANO DE JURISCONSULTOS. Proyecto de Convención sobre Asilo Diplomático, Buenos Aires, 1953. *In:* TORRES GIGENA, Carlos. **Asilo Diplomático**: Su práctica y teoria. Buenos Aires: La Ley, 1960, p. 345.

O projeto final de Convenção sobre Asilo Diplomático do Conselho Interamericano de Jurisconsultos Convenção foi aprovado por 15 votos e 4 abstenções.[611] O texto então foi encaminhado ao Conselho da OEA, que o incluiria para discussão e deliberação na X Conferência Pan-americana, em 1954.

Toda a análise realizada nesta seção partiu de uma sequência cronológica em que, paralelamente, instituições privadas, juristas, Estados e organismos internacionais multilaterais passaram a se debruçar e a trabalhar em prol da atualização normativa do instituto do asilo diplomático. O início comum desse processo em 1950 não era por acaso: os julgamentos da Corte Internacional de Justiça mantiveram o impasse e fomentaram uma reação em toda a América Latina. Uma questão muito importante, porém, estava em aberto: Victor Raúl Haya de la Torre seguia asilado na embaixada colombiana em Lima.

3.4 A Décima Conferência Pan-americana: o asilo novamente em processo de codificação

O ciclo das grandes conferências internacionais americanas chegaria ao fim. Entre 1º e 28 de março de 1954, Caracas sediaria a última das grandes reuniões multilaterais continentais, num processo iniciado em 1889, em Washington. Dali em diante, a dinâmica das reuniões diplomáticas periódicas passaria pelo guarda-chuva da própria estrutura da Organização dos Estados Americanos, que à época ainda estava dando os primeiros passos.

Pela primeira vez, haveria discussão separada, em projetos distintos, em relação ao asilo diplomático e ao asilo territorial. Com isso, sistematizava-se ainda mais os institutos, dando-lhes desenvolvimentos autônomos, apesar de haver pontos semelhantes e complementares entre eles.

O projeto de asilo diplomático entrou em discussão na Comissão I da Conferência, ligada a assuntos jurídico-políticos. Nessa Comissão, foi criado um subcomitê geral, encarregado da discussão e deliberação do projeto.[612]

---

[611] A República Dominicana também se absteve.

[612] DÉCIMA CONFERENCIA INTERAMERICANA. **Actas y Documentos**. Volúmen I. Washington

Propuseram emendas ao texto do projeto Brasil, Guatemala, Uruguai, Bolívia, Peru, Panamá, México e Argentina. Para além de propostas de mudança de redação ou adequação de termos, as emendas de México, Argentina, Brasil e Uruguai contribuíram com acréscimos ou estruturação do texto.[613] Aprovado na subcomissão geral, o projeto foi a deliberação na sessão da Comissão I, que discutiu e votou artigo por artigo; no geral, o texto do projeto foi aprovado e encaminhado à deliberação de toda a Conferência.

Na Sessão Plenária de 26 de março de 1954, o projeto de convenção foi a votação: por 17 votos a favor e duas abstenções (Peru e Estados Unidos), foi concluída a Convenção de Caracas sobre Asilo Diplomático.[614]

No curso da X Conferência Pan-americana, a pressão internacional pela liberação de Haya de la Torre foi intensificada. Meses antes, a Comissão Interamericana de Paz tentou intermediar a questão, mas o Estado peruano recusou. A opinião pública internacional se manifestava contrária ao impasse, o que prejudicava a imagem peruana.[615] Por meio de negociações bilaterais entre Colômbia e Peru, em 22 de março de 1954, nos últimos dias da Conferência e depois de 5 anos, 2 meses e 19 dias, Victor Raúl Haya de la Torre obteve o salvo-conduto, saiu da embaixada colombiana em Lima e partiu para o México.

D.C.: Unión Panamericana, 1956, p. 233. Compuseram essa subcomissão os seguintes países (com indicação do delegados respectivos): Equador (Homero Viteri), Guatemala (Julio Gómez Padilla), Brasil (Afonso Arinos de Mello Franco), Paraguai (Raúl Sapena Pastor), Cuba (Francisco García Amador), El Salvador (Miguel Rafael Urquía), Chile (Alberto Díaz Alemany), Estados Unidos (John Dreier e William Bowdler), República Dominicana (Porfirio Herrera e Joaquín Balaguer), México (Francisco A. Ursúa e Luis Quintanilla), Nicarágua (Cuadra), Peru (Arias Schreiber), Honduras (Jorge Fidel Durón), Colômbia (José Gabriel de la Vega e Antonio Rocha), Haiti (Pierre Liautaud), Bolívia (Wenceslao González), Argentina (Eduardo Jorge Laje) e Venezuela (Manuel Osorio e Eduardo Plaza).

[613] DÉCIMA CONFERENCIA INTERAMERICANA. **Actas y Documentos**. Volúmen I. Washington D.C.: Unión Panamericana, 1956, p. 235-236.

[614] Na mesma sessão foi concluída também a Convenção de Caracas sobre Asilo Territorial.

[615] Até Albert Einstein, amigo de Haya de la Torre, enviara cartas ao governo peruano, pedindo o salvo-conduto ao político aprista, *cf.* JIMENEZ, Mery. El vínculo amical entre Víctor Raúl Haya de la Torre y Albert Einstein: las veces que ambos se reunieron. **Infobae**. 2023. Disponível em: https://www.infobae.com/peru/2023/12/01/el-vinculo-amical-entre-victor-raul-haya-de-la-torre-y-albert-einstein-las-veces-que-ambos-se-reunieron/. Acesso em: 25 jan. 2025; EZETA, Estrella Sarzo. La relación entre Albert Einstein y Haya de la Torre. El Gobierno. 2022. Disponível em: https://diarioelgobierno.pe/mundo/la-relacion-entre-albert-einstein-y-haya-de-la-torre/. Acesso em: 25 jan. 2025.

3.5 Convenção de Caracas sobre Asilo Diplomático

É comumente dito que a Convenção de Caracas foi uma reação político-jurídica dos Estados latino-americanos, contrariados que estavam por conta dos julgamentos da CIJ. A leitura dos eventos analisados até aqui nesta tese corrobora essa conclusão.

No entanto, há muito de continuidade também. Conforme será observado a seguir, o texto da Convenção[616] – o mais completo e o mais extenso dos tratados sobre o

[616]BRASIL, Decreto n. 42.628, de 13 de novembro de 1957. Promulga a Convenção sobre Asilo Diplomático, assinada em Caracas a 28 de março de 1954. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d42628.htm. Acessado em: 20 jan. 2025.

CONVENÇÃO SOBRE ASILO DIPLOMÁTICO
Os Governos dos Estados Membros da Organização dos Estados Americanos, desejosos de estabelecer uma Convenção sobre Asilo Diplomático, convieram nos seguintes artigos:

Artigo I
O asilo outorgado em legações, navios de guerra e acampamentos ou aeronaves militares, a pessoas perseguidas por motivos ou delitos políticos, será respeitado pelo Estado territorial, de acordo com as disposições desta Convenção.
Para os fins desta Convenção, legação é a sede de toda missão diplomática ordinária, a residência dos chefes de missão, e os locais por eles destinados para esse efeito, quando o número de asilados exceder a capacidade normal dos edifícios.
Os navios de guerra ou aeronaves militares, que se encontrarem provisoriamente em estaleiros, arsenais ou oficinas para serem reparados, não podem constituir recinto de asilo.

Artigo II
Todo Estado tem o direito de conceder asilo, mas não se acha obrigado a concedê-lo, nem a declarar por que o nega.

Artigo III
Não é lícito conceder asilo a pessoas que, na ocasião em que o solicitem, tenham sido acusadas de delitos comuns, processadas ou condenadas por esse motivo pêlos tribunais ordinários competentes, sem haverem cumprido as penas réspectivas; nem a desertores das forças de terra, mar e ar, salvo quando os fatos que motivarem o pedido de asilo, seja qual for o caso, apresentem claramente caráter político.
As pessoas mencionadas no parágrafo precedente, que se refugiarem em lugar apropriado para servir de asilo, deverão ser convidados a retirar-se, ou, conforme o caso, ser entregues ao governo local, o qual não poderá julgá-las por delitos políticos anteriores ao momento da entrega.

Artigo IV
Compete ao Estado asilante a classificação da natureza do delito ou dos motivos da perseguição.

Artigo V
O asilo só poderá ser concedido em casos de urgência e pelo tempo estritamente indispensável para que o asilado deixe o país com as garantias concedidas pelo governo do Estado territorial, a fim de não correrem perigo sua vida, sua liberdade ou sua integridade pessoal, ou para que de outra maneira o asilado seja posto em segurança.

Artigo VI
Entendera-se por casos de urgência, entre outros, aqueles em que o indivíduo é perseguido por pessoas ou multidões que não possam ser contidas pelas autoridades, ou pelas próprias autoridades, bem como quando se encontre em perigo de ser privado de sua vida ou de sua liberdade por motivos de perseguição política e não possa, sem risco, pôr-se de outro modo em segurança.

Artigo VI
Compete ao Estado asilante julgar se se trata de caso de urgência.

Artigo VIII
O agente diplomático, comandante de navio de guerra, acampamento ou aeronave militar, depois de concedido o asilo, comunicá-lo-á com a maior brevidade possível ao Ministro das Relações Exteriores do Estado territorial ou à autoridade administrativa do lugar, se o fato houver ocorrido fora da Capital.

Artigo IX
A autoridade asilante tomará em conta as informações que o governo territorial lhe oferecer para formar seu critério sobre a natureza do delito ou a existência de delitos comuns conexos; porém será respeitada sua determinação de continuar a conceder asilo ou exigir salvo-conduto para o perseguido.

Artigo X
O fato de não estar o governo do Estado territorial reconhecido pelo Estado asilante não impedirá a observância desta Convenção e nenhum ato executado em virtude da mesma implicará o reconhecimento.

Artigo XI
O governo do Estado territorial pode, em qualquer momento, exigir que o asilado seja retirado do país, para o que deverá conceder salvo-conduto e as garantias estipuladas no Artigo V.

Artigo XII
Concedido o asilo, o Estado asilante pode pedir a saída do asilado para território estrangeiro, sendo o Estado territorial obrigado a conceder imediatamente, salvo caso de força maior, as garantias necessárias a que se refere o Artigo V e o correspondente salvo-conduto.

Artigo XIII
Nos casos referidos nos artigos anteriores, o Estado asilante pode exigir que as garantias sejam dadas por escrito e tomar em consideração, para a rapidez da viagem, as condições reais de perigo apresentadas para a saída do asilado.
Ao Estado asilante cabe o direito de conduzir o asilado para fora do país. O Estado territorial pode escolher o itinerário preferido para a saída do asilado, sem que isso implique determinar o país de destino.
Se o asilo se verificar a bordo de navio de guerra ou aeronave militar, a saída pode se efetuar nos mesmos, devendo, porém, ser previamente preenchido o requisito da obtenção do salvo-conduto.

Artigo XIV
Não se pode culpar o Estado asilante do prolongamento do asilo, decorrente da necessidade de coligir informações indispensáveis para julgar da procedência do mesmo, ou de fatos circunstanciais que ponham em perigo a segurança do asilado durante o trajeto para um país estrangeiro.

Artigo XV
Quando para a transferencia de um asilado para outro país for necessário atravessar o território de um Estado Parte nesta Convenção, o trânsito será autorizado por este sem outro requisito além da apresentação, por via diplomática, do respectivo salvo-conduto visado e com a declaração, por parte da missão diplomática asilante, da qualidade de asilado.
Durante o mencionado trânsito o asilado ficará sob a proteção do Estado que concede o asilo.

Artigo XVI
Os asilados não poderão ser desembarcados em ponto algum do Estado territorial, nem em lugar que dele esteja próximo, salvo por necessidade de transporte.

Artigo XVII
Efetuada a saída do asilado, o Estado asilante não é obrigado a conceder-lhe permanência no seu território; mas não o poderá mandar de volta ao seu país de origem, salvo por vontade expressa do asilado.
O fato de o Estado territorial comunicar à autoridade asilante a intenção de solicitar a extradição posterior do asilado não prejudicará a aplicação de qualquer dispositivo desta Convenção. Nesse caso, o asilado permanecerá residindo no território do Estado asilante até que se receba o pedido formal de extradição, segundo as normas jurídicas que regem essa instituição no Estado asilante. A vigilância sobre o asilado

tema – busca consolidar as bases do direito de asilo diplomático, fundados nas convenções anteriores e no costume regional, ou na tal "tradição latino-americana de asilo".

O artigo I consolida o entendimento continental a respeito dos locais de concessão de asilo, descartando as proposições ibéricas de asilo consular.[617] Além disso,

---

não poderá exceder de trinta dias.
As despesas desse transporte e as da permanência preventiva cabem ao Estado do suplicante.

Artigo XVIII
A autoridade asilante não permitirá aos asilados praticar atos contrários à tranquilidade pública, nem intervir na política interna do Estado territorial.

Artigo XIX
Se, por motivo de ruptura de relações, o representante diplomático que concedeu o asilo tiver de abandonar o Estado territorial, sairá com os asilados.
Se o estabelecido no parágrafo anterior não for possível por causas independentes da vontade dos mesmos ou do agente diplomático, deverá entregá-los à representação diplomática de um terceiro Estado, com as garantias estabelecidas nesta Convenção.
Se isto também não for possível, poderá entregá-los a um Estado que não faca parte desta Convenção e concorde em manter o asilo. O Estado territorial deverá respeitar esse asilo.

Artigo XX
O asilo diplomático não estará sujeito à reciprocidade. Toda pessoa, sej; qual for sua nacionalidade, pode estar sob protecão.

Artigo XXI
A presente Convenção fica aberta à assinatura dos Estados Membros da Organização dos Estados Americanos e será ratificada pêlos Estados signatários, de acordo com as respectivas normas constitucionais.

Artigo XXII
O instrumento original, cujos textos em português, espanhol, francês e inglês são igualmente autênticos, será depositado na União Pan-Americana, que enviará cópias autenticadas aos Governos, para fins de ratificação. Os instrumentos de ratificação serão depositados na União Pan-Americana, que notificará os Governos signatários do referido deposito.

Artigo XXIII
A presente Convenção entrará em vigor entre os Estados que a ratificarem, na ordem em que depositem as respectivas ratificações.

Artigo XXIV
A presente Convenção vigorará indefinidamente, podendo ser denunciada por qualquer dos Estados signatários, mediante aviso prévio de um ano, decorrido o qual cessarão seus efeitos para o denunciante, subsistindo para os demais. A denúncia será enviada à União Pan-Americana, que a comunicará aos demais Estados signatários.

[617]Apesar de consagrado, regionalmente, que o direito de asilo diplomático não abarca a possibilidade de asilo em consulados, houve episódios após a conclusão da Convenção de Caracas da utilização desse recurso na América Latina. Em 1956, houve registro de asilo consular no Peru: na "Revolta de Loreto" ou "Revolução da Selva", o general Merino Pereira se insurgiu contra o ditador peruano Odría (o mesmo da época de Haya de la Torre), fracassou no intento e, como estava em plena Amazônia peruana, a mais de mil quilômetros de Lima, buscou asilo no consulado brasileiro em Iquitos, *cf.* VIEIRA, Manuel Adolfo. **Derecho de Asilo Diplomático (asilo político)**. Montevideo: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 1961, p. 321. Outro episódio, que curiosamente se coaduna com a

confirma a sugestão argentina de denominação dos indivíduos como "pessoas perseguidas por motivos ou delitos políticos". No segundo parágrafo desse artigo, há a definição de "legação", para efeitos do tratado. Nesse ponto, verifica-se o legado deixado desde o Projeto Saavedra Lamas, de 1937, consolidado no Tratado de Montevidéu, que permitiu a possibilidade de ampliar os locais da missão diplomática, caso "o número de asilados exceda a capacidade normal dos edifícios". O terceiro parágrafo, artigo I, também retoma o dispositivo do Tratado de Montevidéu de 1939 sobre a impossibilidade de asilo em navios ou aeronaves em manutenção.

A respeito da faculdade de dar asilo, apesar de o Artigo I indicar que o asilo outorgado "será respeitado", no artigo II é estabelecido que o "Estado tem o direito, mas não se acha obrigado a concedê-lo".

Sobre a impossibilidade de asilo por crimes comuns, o artigo III segue a ideia do Tratado de Montevidéu de 1939 a respeito da possibilidade de exceção para militares desertores que justifiquem que a deserção foi um ato político. No parágrafo segundo, há uma referência indireta ao Caso Asilo, sobretudo a respeito de eventual entrega de asilado por crime comum: segundo a Convenção, o indivíduo será entregue ao Estado territorial, que, por sua vez, não poderá processá-lo por crimes políticos anteriores ao momento da entrega.

Ainda em referência aos julgamentos da CIJ, os artigos referentes à qualificação e à urgência são exemplares. O artigo IV é curto e objetivo ao definir que "corresponde ao Estado asilante a qualificação da natureza do delito ou dos motivos da perseguição". Já em relação à urgência, a Convenção de Caracas dedicou três artigos (V, VI e VII) para evitar qualquer interpretação defensiva. O artigo VI amplia o conceito de "casos de urgência" para perseguição privada ou estatal que ponha em risco à vida e à liberdade. Para deixar evidente a amplitude da norma, entre o projeto discutido e a Convenção aprovada acrescentou-se a expressão "entre outros", a fim de garantir outros casos não

---

argumentação premonitória em favor do asilo consular apresentada por Barcía Trelles, em 1951, ocorreu durante o golpe civil-militar de 1964, no Brasil. Tendo em vista a mudança da capital – do Rio de Janeiro para Brasília –, algumas representações diplomáticas já estavam sediadas na nova capital em 1964, porém a maior parte ainda se encontrava no Rio de Janeiro. Nesse contexto, quando da efetivação do golpe, em 1º de abril de 1964, o novo regime só aceitou o asilo diplomático aos indivíduos que se encontrassem em locais de missão diplomática, ainda que no Rio de Janeiro – não houve concessões a respeito de asilo em consulados, *cf.* ALBUQUERQUE MELLO, Celso D. **Curso de Direito Internacional Público** (Vol.II). 15ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 1102.

listados no dispositivo. Adicionalmente, o artigo VII torna expresso aquilo que Álvarez apontou em seu voto divergente: "corresponde ao Estado asilante julgar se se trata de caso de urgência".

Seguindo as atualizações normativas em função dos julgamentos da Corte, a Convenção de Caracas dedica alguns artigos ao procedimento de pedido de saída, expedição de salvo-conduto e saída efetiva do asilado do Estado territorial. Reafirmando o entendimento continental e em oposição à CIJ, a Convenção prevê que "concedido o asilo, o Estado asilante pode pedir a saída do asilado para território estrangeiro, sendo o Estado territorial obrigado a conceder imediatamente, salvo caso de força maior, as garantias necessárias a que se refere o artigo V e o correspondente salvo-conduto" (artigo XII). O Estado territorial segue com a prerrogativa de pedir a saída do asilado (artigo XI), mas agora não há o impasse criado pela Corte, que impedia a Colômbia de pedir a saída, enquanto o Peru não o requeresse, sem qualquer obrigação de fazê-lo.

Em caso de divergência entre Estado asilante e Estado territorial a respeito da qualificação, o artigo XVII, parágrafo segundo, prevê a solução proposta pela Argentina ainda no projeto de Torres Gigena, mas com algumas alterações: instaurada a controvérsia, mediante anúncio pelo Estado territorial de que pedirá a extradição do asilado, o indivíduo terá o salvo-conduto para ser radicado no Estado asilante enquanto o processo dure. Há ainda previsão de vigilância do Estado asilante sobre o indivíduo asilado pelo período de 30 dias, tempo esperado em que o Estado territorial apresente formalmente o pedido extradicional.

Na eventualidade de ruptura de relações diplomáticas, a Convenção prevê a fórmula semelhante à do Tratado de Montevideo de 1939, mas com algumas inovações: (i) os asilados saem do país com o representante diplomático. Não sendo possível, (ii) os asilados ficam sob responsabilidade de um terceiro Estado, parte na Convenção de Caracas. Caso não seja possível também, (iii) a responsabilidade fica a cargo de um terceiro Estado não parte da Convenção. Em qualquer um dos casos, o Estado territorial deve respeitar o asilo concedido.

Por fim, o artigo XX prevê que "toda pessoa, seja qual for sua nacionalidade, pode estar sob proteção". Esse dispositivo foi motivo de reserva de Uruguai e Guatemala em função de eventual caráter discriminatório. No texto do projeto da

convenção, a redação era mais problemática: “todos os homens podem estar sob sua proteção, seja qual for sua nacionalidade”. Na subcomissão geral, houve mudança da proposta para “toda pessoa está sob sua proteção”, o que implica um sentido de generalidade. Contudo, a redação final aprovada, apesar de manter o “toda pessoa”, voltou com a expressão “pode estar”. Isso, para a Guatemala, poderia abrir a possibilidade de discriminação por determinadas razões; por isso, apresentou reserva ao artigo XX. Da mesma forma, o Uruguai apresentou reserva ao mesmo artigo.

A Convenção de Caracas de 1954 foi o último tratado concluído na região e segue vigendo atualmente para 14 Estados.[618] Levando-se em conta que parte da elaboração desse tratado esteve relacionado com a repercussão dos julgamentos de Haya de la Torre, com posturas de Peru e Colômbia totalmente antagônicas, é curioso notar que, em 1962, o Estado peruano ratificou a Convenção, obrigando-se formalmente por ela desde então. Já a Colômbia, apesar de tê-la assinado no encerramento da Conferência Pan-americana, em 28 de março de 1954, até hoje nunca a ratificou.

Meses depois de aprovada a Convenção de Caracas, um novo golpe de Estado na região testa as bases do instituto. Em junho de 1954, o presidente da Guatemala, Jacobo Árbenz, é deposto pelo tenente-coronel Castillo Armas. O clima de instabilidade gerado levou a uma onda de asilo em massa: cerca de 800 pessoas foram asiladas nas missões diplomáticas de México (318), Argentina (190), Chile (75), El Salvador (45), Brasil (42), Costa Rica (38), Equador (35), Uruguai (15) e Honduras (4).[619]

Os Estados Unidos são exemplo na doutrina de “negador persistente” do costume regional ao asilo diplomático e tradicional praticante da abstenção recorrente em tratados sobre asilo. Entretanto, em 4 de novembro de 1956, dois anos após a conclusão da Convenção de Caracas, os EUA concedem asilo diplomático ao cardeal Josef Mindszenty, que ficou asilado na embaixada estadunidense em Budapeste[620] por

---

[618] Argentina, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti* (*denunciou a Convenção em 1967, mas retirou a denúncia em 1974), México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, *cf*. ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. A-46: convention on diplomatic asylum. Disponível em: https://www.oas.org/juridico/english/sigs/a-46.html. Acesso em: 22 jan. 2025.

[619] TORRES GIGENA, Carlos. **Asilo Diplomático**: Su práctica y teoria. Buenos Aires: La Ley, 1960, p. 56.

[620] Há inúmeros casos ocorridos na Hungria no período, a exemplo do primeiro-ministro Imre Nagy, que foi abrigado (sem concessão formal de asilo diplomático) na embaixada da Iugoslávia, juntamente com alguns membros de seu gabinete, *cf.* KOVÁCS, Péter; ÁDÁNY, Tamás Vince. The Non-Customary Practice of Diplomatic Asylum. *In:* BEHRENS, Paul (ed.) **Diplomatic Law in a New Millennium**.

15 anos – o maior já registrado no século XX, talvez o maior da história moderna do instituto. Em setembro de 1971, o cardeal obteve o salvo-conduto e deixou a Hungria.[621]

O golpe de Estado que derrubou o governo Allende e instaurou a ditadura de Pinochet no Chile, em 11 de setembro de 1973, também levou à concessão em massa de asilo diplomático.[622] Inúmeras embaixadas concederam asilo, inclusive de países de fora da América Latina, como Alemanhas Ocidental e Oriental, Áustria, França, Irlanda, Noruega, Suécia, Suíça, Países Baixos, Itália, Espanha, Vaticano e Canadá.[623]

Por fim, encerro essa breve subseção de contextualizações factuais para dizer que, em tese, todos os tratados sobre asilo diplomático seguem vigendo para as respectivas partes,[624] o que gera questões interessantes a respeito da relação bilateral normativa que vincula um Estado a outro e por qual convenção. De todo modo, tem-se o costume regional como balizador das normas comuns aos Estados latino-americanos, ou a "tradição", segundo a CIJ.

3.6 Tentativas de atualização normativa: OEA e ONU

3.6.1 Os estudos da Comissão Jurídica Interamericana

A Convenção de Caracas não resolveu completamente os problemas na aplicação do instituto, sobretudo entre meados dos anos 1950 até o fim dos anos 1960, quando diversos países latino-americanos passaram por inúmeras instabilidades políticas, crises e até mesmo golpes de estado, o que levava a episódios recorrentes de asilo diplomático na região.[625] Assim novos problemas decorrentes de qualificação e de identificação do que seria crime político surgiam.

Oxford: Oxford, 2017, p. 179-203, p. 189.

[621] HUGHES-GERBER, Laura. **Diplomatic Asylum**: Exploring a Legal Basis for the Practice Under General International Law. Cham: Springer, 2021, p. 157. Laura Hughes-Gerber cita ainda diversos casos de concessão de asilo diplomático pelos EUA no período.

[622] PORCINO, Peter. Toward Codification of Diplomatic Asylum. *In:* **New York University Journal of International Law and Politics** 8, no. 3 (Winter 1976): 435-456.

[623] ALBUQUERQUE MELLO, Celso D. **Curso de Direito Internacional Público** (Vol.II). 15ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 1108.

[624] O Brasil apresentou proposta de emenda, durante a Conferência de Caracas,

[625] VIEIRA, Manuel Adolfo. **Derecho de Asilo Diplomático (asilo político)**. Montevideo: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 1961, p.117.

Nesse contexto, o Conselho Interamericano de Jurisconsultos realizou sua quarta reunião em Santiago, em 1959, a fim de, entre outras coisas, responder à orientação do Conselho da OEA, que incumbiu ao órgão estudo sobre asilo diplomático e delitos políticos.

O Conselho elaborou um "Projeto de Protocolo Adicional às Convenções sobre Asilo Diplomático", a fim de "esclarecer, completar e aperfeiçoar" a Convenção de Havana de 1928, a Convenção de Montevidéu de 1933 e a Convenção de Caracas de 1954.[626]

A ideia seria que o protocolo adicional criasse um entendimento comum a respeito de regras sobre qualificação, crimes políticos e salvo-conduto. Por meio de um protocolo adicional idêntico, que entrasse em vigor para todas as geometrias variáveis de vinculações aos tratados, os Estados poderiam ser obrigados pelo mesmo conjunto de normas – partindo-se da premissa de que todas as partes em todas as convenções ratificassem esse novo protocolo, óbvio.

O projeto de protocolo tem apenas oito artigos, e inova em poucos. No artigo I é dito que "não é lícito conceder asilo às pessoas responsáveis de genocídio e, em geral, de delitos de lesa-humanidade, cometidos em tempo de paz ou em tempo de guerra". Outro aspecto que inova em relação aos outros tratados é que "para efeitos do asilo diplomático, a qualificação de deserção pode compreender membro das forças armadas regulares" (Artigo II).[627]

Ainda na reunião de Santiago, o Conselho Interamericano de Jurisconsultos encomendou à Comissão Jurídica Interamericana dois estudos: um sobre delitos políticos e outro sobre novos artigos sobre asilo diplomático que pudessem ser incorporados ao projeto de protocolo adicional.

Em 1960, a Comissão Jurídica Interamericana apresenta os dois estudos. Em "Novos Estudos sobre Asilo Diplomático", a Comissão teve a incumbência de buscar conciliar o direito de qualificação unilateral com procedimentos mais efetivos de contestação desse ato por parte do Estado territorial. Na conclusão a esse tópico, a

---

[626] SOBRINHO, Manoel de Oliveira Franco. **Afirmações na Prática do Direito Internacional**: Resoluções da IV Reunião do Conselho Interamericano de Jurisconsultos, realizada em Santiago do Chile, por convocação da Organização dos Estados Americanos. Rio da Janeiro: DASP, 1960, p. 65.

[627] SOBRINHO, Manoel de Oliveira Franco. **Afirmações na Prática do Direito Internacional**: Resoluções da IV Reunião do Conselho Interamericano de Jurisconsultos, realizada em Santiago do Chile, por convocação da Organização dos Estados Americanos. Rio da Janeiro: DASP, 1960, p. 65.

Comissão é categórica: “em suma, a qualificação unilateral obrigatória, pelo Estado asilante, é essencial para o asilo diplomático. Não existe maneira de substituí-la vantajosamente por outras medidas ou processos, e sua aplicação tem sido consistentemente eficaz”.[628]

A solução para aprimorar o sistema englobaria atualizar o procedimento já existente no artigo XVII da Convenção de Caracas, que prevê o processamento de pedido de extradição após a saída do asilado do Estado territorial. Dessa maneira, a Comissão propôs nova redação ao artigo XVII.[629]

O segundo documento elaborado, “Estudo sobre Delitos Políticos”, se debruça sobre a orientação do Conselho Interamericano de Jurisconsultos que propunha regulamentar o conceito de delito político e referenciá-los, junto com as modalidades indicadas, em projeto de tratado. Ocorre que a Comissão Jurídica Interamericana, em conclusão do seu estudo, afirmou que “a definição convencional dos delitos políticos não melhoraria, na prática, as Convenções vigentes sobre asilo diplomático”. Alternativamente, caso os Estados americanos achassem conveniente uma regulamentação, a Comissão propôs alguns parâmetros.[630]

Em suma, a Comissão Jurídica Interamericana se opôs às tentativas do Conselho Interamericano de Jurisconsultos de modificar o que já existia nas convenções sobre asilo diplomático.

3.6.2 O asilo diplomático na ONU

---

[628] COMISSÃO JURÍDICA INTERAMERICANA. **Novos Artigos sobre Asilo Diplomático**. Washington D.C. União Pan-americana, 1960, p. 9.

[629] COMISSÃO JURÍDICA INTERAMERICANA. **Novos Artigos sobre Asilo Diplomático**. Washington D.C. União Pan-americana, 1960, p. 16. Assinaram esse estudo os juristas Raul Fernandes, Luis D. Cruz Ocampo, José Joaquín Caicedo Castilla, Antonio Gómes Robledo, Hugo Gobbi, C. Echecopar H.

[630] “1) São delitos políticos as infrações contra a organização e funcionamento do Estado. 2) São delitos políticos as infrações conexas com os mesmos. Existe conexidade quando a infração se verifica: (1) para executar ou favorecer o atentado configurado no número l; (2) para obter a impunidade pelos delitos políticos. 3) Não são delitos políticos os crimes de barbaria e vandalismo, e em geral tôdas as infrações que excedam os limites lícitos do ataque e da defesa. 4) Não é delito político o genocídio, de acôrdo com a Convenção das Nações Unidas”, *cf.* COMISSÃO JURÍDICA INTERAMERICANA. **Estudo sobre Delitos Políticos**. Washington D.C. União Pan-americana, 1960, p. 30.

No âmbito interinstitucional global, o asilo diplomático não recebeu o mesmo destaque que a América Latina deu após o período dos julgamentos da CIJ. Contudo, por vezes o assunto vinha à tona, mas de modo lateral. Exemplo disso está em propostas de inclusão do tema, em 1952, durante as discussões do Sexto Comitê da Assembleia Geral da ONU para formação dos estudos iniciais sobre direito diplomático; as propostas foram rejeitadas.[631] Posteriormente, em 1957, tentou-se incluir novamente o tema durante as discussões na Comissão de Direito Internacional (CDI) da ONU, que estava em fase de elaboração do projeto de artigos de codificação das relações diplomáticas, também sem sucesso.[632]

Conforme demonstrou George Galindo, havia três principais correntes em debate sobre o tema na CDI: a primeira relacionava a inviolabilidade dos locais da missão com o asilo diplomático, mas de modo a tornar explícito no texto da convenção que a inviolabilidade não poderia ser utilizada para abrigar criminosos. Na mesma corrente, havia quem reconhecia a relação, mas defendia a abordagem do tema em outro estudo específico. A segunda corrente reconhecia que o asilo diplomático relacionava-se com o projeto de artigos, mas em outro tópico que não o da inviolabilidade, e sim no das funções da missão diplomática. Por fim, a terceira – e majoritária – corrente defendia que a temática não fosse tratada no projeto de artigos, uma vez que essa proposta de análise inter-relacionada já havia sido proposta e foi rejeitada na Assembleia Geral da ONU, na época da votação da resolução que deu início aos estudos de codificação das relações diplomáticas.[633]

Durante a Conferência de Viena que concluiu a Convenção sobre Relações Diplomáticas, de 1961, não houve novas abordagens sobre o tema. No entanto, o artigo 41, parágrafo 3, proposto por Padilla Nervo, indicaria indiretamente uma relação com asilo diplomático.[634] Isso porque esse parágrafo, inserido no artigo que trata do dever dos agentes diplomáticos de respeitar as leis e regulamentos do Estado acreditado, estatui que "os locais da Missão não devem ser utilizados de maneira incompatível com as funções da Missão, tais como são enumeradas na presente Convenção, em outras

---

631 YOUNG, Eilen. The development of the law of diplomatic relations. *In:* **British Year Book of International Law 40** : 141-182. 1964.
632 ROBERTS, Ivor (Ed.). **Satow's Diplomatic Practice**. 6th Ed. Orford: Oxford, 2009, p. 108.
633 GALINDO, George. R. B. **The inviolabilites of the diplomatic mission**. Leiden: Brill/Nijhoff, 2024, p. 263-264.
634 GALINDO, George. R. B. **The inviolabilites of the diplomatic mission**. Leiden: Brill/Nijhoff, 2024, p. 264.

normas de direito internacional geral ou em acordos especiais em vigor entre o Estado Acreditante e o Estado Acreditado".[635] Sua redação, apesar do caráter proibitivo, foi elaborada de modo a compatibilizar, "em determinadas circunstâncias, a prática de ações normalmente não previstas pela Convenção, ou mais precisamente, o asilo em Missões Diplomáticas".[636] Tendo em vista que o asilo diplomático na América Latina se insere "em acordos especiais em vigor", ou mesmo em "outras normas de direito internacional geral", então seu exercício estaria em compatibilidade com as funções da missão diplomática e com as leis e regulamentos do Estado acreditado.

O asilo diplomático enquanto matéria principal de debate seria analisado na ONU apenas na década seguinte. A Assembleia Geral, mediante solicitação da Austrália, aprovou a Resolução 3321 (XXIX), de 1974, sobre "Questão do asilo diplomático", em que reconhece o desenvolvimento do instituto na América Latina e considera "iniciar estudos preliminares sobre aspectos humanitários e de outra índole da questão do asilo diplomático".[637] Para isso, a Secretaria-Geral da ONU solicitou que os Estados enviassem opiniões a respeito do tema, a fim de fosse elaborado um informe que seria apresentado nas sessões da Assembleia Geral de 1975.

Vinte e quatro países atenderam ao convite e enviaram considerações. Uma parte defendeu a necessidade de regulamentação internacional em âmbito global do instituto; já outra parte avaliou o asilo diplomático como ofensa à soberania estatal. Todos, por sua vez, apontaram que se trata de um instituto do direito internacional americano.[638] Na conclusão do informe, não há qualquer indicação sobre o desenvolvimento posterior do debate sobre asilo na ONU, e o assunto foi encerrado sem maiores repercussões.

3.7 Entre defensores e detratores, tradição e costume: o debate doutrinário a respeito do tema[639]

[635] BRASIL. Decreto N. 56.435, de 8 de junho de 1965. Promulga a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d56435.htm. Acesso em: 23 jan. 2025.
[636] NASCIMENTO E SILVA. G. E.; CASELLA, Paulo Borba; BITTENCOURT NETO, Olavo de Oliveira. **Direito Internacional Diplomático**: Convenção de Viena sobre relações diplomáticas na teoria e na prática. 4a Ed.São Paulo: Saraiva, 2012, p. 443.
[637] NACIONES UNIDAS. Cuestión del asilo diplomático: Informe del Secretário General, 1975, p. 2.
[638] NACIONES UNIDAS. Cuestión del asilo diplomático: Informe del Secretário General, 1975, p. 34.
[639] Como recorte, será analisado o debate em torno do tema entre as décadas de 1950 e 1970, com algumas menções a obras da primeira metade dos anos 1980.

Se até meados da década de 1940 grande parte do debate girava em torno da natureza jurídica ou não do asilo diplomático, a partir dos anos 1950 esse tema será menor. Contudo, seus adeptos, de maioria na literatura em língua inglesa e alguns poucos latino-americanos,[640] seguirão defendendo a descontinuidade e a extinção do asilo diplomático.[641]

Conforme dito no início deste capítulo, praticamente não há análise sobre o tema, depois de 1950, que não inclua necessariamente menção aos julgamentos da CIJ. Na América Latina, inclusive, a recepção em geral foi tão negativa que contribuiu para frear a aproximação dos Estados da região com a Corte de Haia.[642]

Ainda tratando dos julgamentos nos casos Asilo e Haya de la Torre, é possível estabelecer uma primeira divisão no debate à época.

De um lado, havia os críticos dos julgamentos e defensores da existência do costume regional latino-americano sobre asilo diplomático. Estes eram sobretudo juristas latino-americanos e ibéricos. Entre os latino-americanos, Francisco A. Ursúa[643] dedicou um livro especificamente para rebater as sentenças da Corte, enquanto que

---

[640] CORPEÑO, Roberto S. **El Asilo Diplomático**: Su Aspecto Antijurídico e Inhumano. Guatemala: Universidad de San Carlos, 1963; PLANAS SUÁREZ, Simón. **El asilo diplomático**: Estudio jurídico y político sobre este execrable uso latino-americano, distructor de la soberania nacional y de la cordialidade internacional. Buenos Aires, 1953. Apesar de serem veementemente contra o instituto, os autores acabam constatando a existência do asilo como um "mal necessário", dadas as circunstância pelas quais passavam a América Latina, embora advoguem a sua extinção. De modo, mais atenuado, mas também apontando o asilo enquanto prática extrajurídica: VILLAGRAN KRAMER, Francisco**. L'Asile Diplomatique d'après la pratique des États Latino-américains**. Burexelles: Imprimerie Amibel, 1958.

[641] Alona Evans chega a qualificar de "aberração regional" num artigo, e de "prática errática" em outro, embora construa, como geralmente ocorre, um interessante *disclaimer* para conciliar e justificar a negação da prática latino-americana com a prática estabelecida e, à época, em curso pelos EUA. Respectivamente: EVANS, Alona. The Colombian-Peruvian Asylum Case: The Termination of the Judicial Phase. *In:* **The American Journal of International Law** *,* Vol. 45, No. 4, Oct., 1951, p. 755-762; EVANS, Alona. The Colombian-Peruvian Asylum Case: The Practice of Diplomatic Asylum. *In:* **The American Political Science Review** , Vol. 46, No. 1, Mar., 1952, p. 142-157; EVANS, Alona. Observations on the Practice of Territorial Asylum in the United States. *In:* **The American Journal of International Law**, Vol. 56, No. 1, Jan., 1962, p. 148-157.

[642] CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Os Limites da Jurisdição Obrigatória da Corte Internacional de Justiça e as Perspectivas da Solução Judicial de Controvérsias Internacionais (Parecer - 1986). *In:* CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty**. Vol. VIII (1985-1990). Brasília: Senado Federal, 2004, p. 201; EVANS, Alona. The Colombian-Peruvian Asylum Case: The Termination of the Judicial Phase. *In:* **The American Journal of International Law**. Vol. 45, No. 4, Oct., 1951, p. 762. Sobre a ideia das sentenças da CIJ nos julgamentos de Haya de la Torre como um *non liquet,* ver HONIG, F. The Diminishing Role of the World Court. *In* **International Affairs** (Royal Institute of International Affairs 1944-). Vol. 34, No. 2. Apr., 1958, p. 184-194.

[643] URSÚA, Francisco A. **El Asilo Diplomático**: comentarios sobre la sentencia de la Corte Internacional de Justicia. Ciudad de México: Editorial Porrua, 1952.

Jesús María Yepes[644], Luis Carlos Zarate[645] e Carlos Torres Gigena[646] publicaram obras gerais sobre direito de asilo em que comentavam criticamente o posicionamento da Corte. Outros, como Caicedo Castilla[647] e Franchini Netto,[648] defenderam esses posicionamentos em artigos ou conferências. Ursúa, Yepes, Torres Gigena e, sobretudo, Caicedo Castilla, falam a partir da privilegiada condição de acadêmicos e de *practioners*, tendo atuado no desenvolvimento do instituto do asilo diplomático convencional no período.

Também inserido no grupo acima, o jurista uruguaio Manuel Adolfo Vieira[649] talvez tenha publicado uma das mais completas obras sobre asilo diplomático, retratando tanto o desenvolvimento histórico do instituto (por meio do já comentado historicismo teleológico, narrando-se dos tempos mais primórdios até a Convenção de Caracas) quanto evidenciando a construção normativa – como tratado ou costume –, por meio da prática dos Estados, em geral, e do Uruguai, em particular. Assim como no livro de Torres Gigena, na obra de Vieira há a compilação de diversos documentos, atas e resoluções de difícil acesso hoje em dia, o que torna sua obra de grande valia para a pesquisa acadêmica.

Em relação aos julgamentos da CIJ, Vieira dedica-se não apenas a rebater os argumentos da Corte, como também a criticar a atuação de Georges Scelle, sobre quem escreve uma seção inteira com o título "*contradiciones*", a fim de contrapor o posicionamento do jurista francês como acadêmico e como advogado do Peru no Caso Asilo.[650]

Na segunda edição de seu *Tratado de Direito Internacional Público*, de 1956, Hildebrando Accioly atualiza a obra e analisa criticamente os julgados da CIJ e os artigos da Convenção de Caracas. Ao assinar a Convenção sem opor nenhuma reserva,

---

[644] YEPES, J. M. El Derecho de Asilo: El Asilo em Colombia (Una página de história diplomática de Colombia y América). Bogotá: SeparataVniversitas, 1958.
[645] ZARATE, Luis Carlos. **El Asilo en el Derecho Internacional Americano**. Bogotá: Editorial Iqueima, 1958.
[646] TORRES GIGENA, Carlos. **Asilo Diplomático**: Su práctica y teoria. Buenos Aires: La Ley, 1960.
[647] CAICEDO CASTILLA. José Joaquín. El derecho de asilo. *In:* **Revista Espanola de Derecho Internacional** 10, no. 3: 446-466, 1957.
[648] FRANCHINI NETTO. Miguel. **Asilo Diplomático**. São Paulo, 1978.
[649] VIEIRA, Manuel Adolfo. **Derecho de Asilo Diplomático (asilo político)**. Montevideo: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 1961.
[650] VIEIRA, Manuel Adolfo. **Derecho de Asilo Diplomático (asilo político)**. Montevideo: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 1961, p. 153. O modo pelo qual a obra está estruturada faz com que, na verdade, haja mais outros pontos em que Vieira analisa as contradições de Scelle.

Accioly afirma que o Brasil teria deixado, efetivamente, de considerar o asilo como medida de tolerância humanitária e passado a aceitá-lo como um direito. Acerca da natureza jurídica do asilo, afirma que, "aliás, o direito costumeiro estabelecido nesse sentido na América e seguido pelo Brasil, da mesma forma que pelas demais Repúblicas latino-americanas, já bastava para atestar a existência jurídica dessa instituição".[651]

Accioly parte da condição de acadêmico, diplomata – tendo sido delegado brasileiro durante a Conferência de Caracas[652] – e de consultor jurídico do Itamaraty para indicar, em todas as searas, sobretudo em seus pareceres,[653] a existência de um costume regional sobre asilo na América Latina.[654]

Entre os ibero-americanos, há uma subdivisão: enquanto a minoria entende existir costume regional latino-americano sobre asilo – corrente cujo maior expoente é Barcía Trelles[655] –, a maioria nega a existência efetiva de dito costume, como Díez de Velasco[656] e Greño Velasco.[657] Contudo, todos esses criticam o posicionamento da CIJ.

O português Carlos Fernandes[658] seria exceção ao grupo. Em sua influente obra *Do Asilo Diplomático*, Fernandes não reconhece a existência de costume regional e concorda com o entendimento da CIJ nos julgamentos sobre Haya de la Torre.

O debate em torno do apoio às conclusões da Corte e da ausência de costume regional sobre asilo encontra conclusões diametralmente opostas aos da maioria dos juristas latino-americanos e ibéricos quando se analisam as obras em língua inglesa.

---

[651] ACCIOLY, Hildebrando. Tratado de Direito Internacional Público. Vol. 1. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1956, p. 487.
[652] Membro da Comissão I, que aprovou o texto da convenção submetido ao plenário.
[653] ACCIOLY, Hildebrando. Asilo diplomático. Qualificação do delito (Parecer). *In:* CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty**. Vol. V (1952-1960). Brasília, Senado Federal, 2001.
[654] Em relação à visão do direito e da multifacetada carreira de Accioly: RORIZ, João. Um dever do 'homem culto': Hildebrando Accioly, jurista, diplomata. *In:* GALINDO, George R. B. (org). **Direito internacional no Brasil**: Pensamento e tradição. Vol. 2. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p 31-59.
[655] BARCÍA TRELLES, Camilo. El derecho de asilo diplomático y el Caso Haya de la Torre: Glosas a una sentencia. *In:* **Revista Española de Derecho Internacional**. Vol. 3, No. 3, 1950, p. 753-80; BARCÍA TRELLES, Camilo. El derecho de asilo diplomático y el Caso Haya de la Torre: Glosas a una sentencia. *In:* **Revista Española de Derecho Internacional**. Vol. 4, No. 1, 1951, p. 59-66; BARCÍA TRELLES, Camilo. El derecho de asilo diplomático y el Caso Haya de la Torre: Glosas a una sentencia. *In:* **Revista Española de Derecho Internacional.** Vol. 4, No. 1: 59-68, 1951.
[656] DÍEZ DE VELASCO, Manuel. El derecho de asilo diplomático em la convención de Caracas de 1954. *In:* **Estudios de Derecho Internacional**: homenaje al professor Camilo Barcía Trelles. Santiago de Compostela: Universidad Santiago de Compostela, 1958, p. 291-305.
[657] GREÑO VELASCO, José Enrique. La calificación unilateral en matéria de asilo diplomático. *In:* **Revista Espanola de Derecho Internacional.** Vol. 4, No. 3: 989-1010, 1951. Apesar de negar a existência de costume, Greño Velasco admite falar em tese de "una costumbre em embrión, es decir, un uso" (p. 1002).
[658] FERNANDES, Carlos. **Do Asilo Diplomático**. Coimbra: Coimbra Editora, 1961.

Em geral,[659] apesar de apontarem problemas na condução dos julgamentos e na construção do argumento jurídico, os autores em língua inglesa se coadunam com o entendimento definido pela CIJ. Alguns superam a posição evasiva da Corte para indicar a inexistência de costume, além de defenderem a prática do asilo apenas em bases humanitárias.

Alona Evans[660] e Felice Morgenstern[661] publicaram influentes artigos no período dos julgamentos, rejeitando a ideia de costume regional. Prakash Sinha,[662] já nos anos 1970, critica até mesmo a posição da Corte de não afirmar nem negar a existência de costume; para ele, a ideia de costume regional era incompatível com sua concepção de unidade no direito internacional.

Em 1964[663] e 1968,[664] a *International Law Association* (ILA) realizou reuniões para discutir "aspectos jurídicos do problema do asilo". As discussões abrangeram a questão de eventual costume internacional sobre asilo, a natureza do crime político e seu alcance a determinados tipos de crimes, se o asilo era um direito que demandaria proteção jurídica internacional, entre outros pontos. Em 1968, durante a relatoria de L. C. Green, foi elaborado um projeto de convenção internacional sobre asilo, sem maiores repercussões.

Acerca do costume particular, as discussões decorrentes do Caso Asilo e Caso Haya de la Torre foram fundamentais para uma das publicações mais influentes a respeito do tema. De língua francesa, *La coutume locale* (1961), de Gérard Cohen-Jonathan[665], fixou as bases e avançou na discussão da temática, tendo o asilo diplomático latino-americano sido objeto de análise na obra.

---

[659] Entre as exceções, em postura crítica ao julgamento da Corte: GREEN, L. C. The Right of Asylum in International Law. *In:* **University of Malaya Law Review.** Vol. 3, No. 2: 223-242, December 1961.
[660] EVANS, Alona. The Colombian-Peruvian Asylum Case: The Termination of the Judicial Phase. *In:* **The American Journal of International Law**. Vol. 45, No. 4, Oct., 1951, p. 755-762; EVANS, Alona. The Colombian-Peruvian Asylum Case: The Practice of Diplomatic Asylum. *In:* **The American Political Science Review**. Vol. 46, No. 1, Mar., 1952, p. 142-157.
[661] MORGENSTERN, Felice. The Right of Asylum. *In:* **British Year Book of International Law.** Vol. 26: 327-357, 1949; MORGENSTERN, Felice. Diplomatic Asylum. *In:* **Law Quarterly Review.** Vol. 67, No. 3: 362-382, July 1951.
[662] PRAKASH SINHA, S. **Asylum and International Law**. The Hague: Martinus Nijhoff, 1971.
[663] LEGAL Aspects of the Problem of Asylum. International Law Association Reports of Conferences 51: 215-303, 1964.
[664] LEGAL Aspects of the Problem of Asylum. International Law Association Reports of Conferences 53: 248-277, 1968.
[665] COHEN-JONATHAN, Gérard. La coutume locale. *In*: **Annuaire français de droit international**, volume 7, 1961, p. 119-140;

A obra em língua inglesa mais completa a respeito do desenvolvimento do asilo diplomático na América Latina foi de C. Neale Ronning,[666] em 1965. O autor buscou demonstrar, por meio dos dois elementos constitutivos (prática e *opinio juris*), a existência ou não do costume. Embora tenha elaborado argumentação robusta e com farta comprovação a favor, Ronning concluiu que a postura contraditória dos Estados não tornava possível cravar o amadurecimento de um direito costumeiro no continente. Nesse ponto, seu trabalho lembrou Egídio Reale e sua obra de 1938.

Merece menção também o trabalho o italiano Francesco Francioni, de 1975,[667] que também se debruçou de forma detida sobre eventual comprovação de costume regional latino-americano, chegando a conclusões semelhantes a de Ronning.

Por fim, um novo movimento ganhava corpo nos estudos sobre asilo diplomático do pós-Segunda Guerra. Paulatinamente, havia autores e estudos que passavam a relacionar o direito de asilo diplomático com a proteção internacional da pessoa humana, num momento em que o mundo assistia a conformação de um sistema internacional – e regionais – de direitos humanos.[668] É nesse contexto que o asilo diplomático chega ao século XXI e é novamente testado, por meio de um caso de grande repercussão que acionará as engrenagens de Estados, organizações internacionais e tribunais internacionais – dessa vez a Corte Interamericana de Direitos Humanos – para redefinir suas bases na América Latina.

---

[666] RONNING, C. Neale. **Diplomatic Asylum**: Legal Norms and Political Reality in Latin American Relations. The Hague: Martinus Nijhoff, 1965.

[667] ACCIOLY, Hildebrando. Algumas considerações sobre o asilo diplomático e o asilo territorial. *In:* **Estudios de Derecho Internacional**: homenaje al professor Camilo Barcía Trelles. Santiago de Compostela: Universidad Santiago de Compostela, 1958, p.283-289; DÍEZ DE VELASCO, Manuel. El derecho de asilo diplomático em la convención de Caracas de 1954. *In:* **Estudios de Derecho Internacional**: homenaje al professor Camilo Barcía Trelles. Santiago de Compostela: Universidad Santiago de Compostela, 1958, p. 291-305; FERNANDES, Carlos A. **Do Asilo Diplomático**. Coimbra: Coimbra Editora, 1961, p. 45; VIEIRA, Manuel Adolfo. **Derecho de Asilo Diplomático (asilo político)**. Montevideo: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 1961, p. 203.

[668] BALASTRO, Arturo. The Right of Diplomatic Asylum. *In:* **Philippine Law Journal** 34, No. 3: 343-367, July 1959.; PORCINO, Peter. Toward Codification of Diplomatic Asylum. *In:* **New York University Journal of International Law and Politics** 8, No. 3: 435-456, Winter 1976.

CAPÍTULO 4: O ASILO DIPLOMÁTICO NA ENTRADA DO SÉCULO XXI: DE ASSANGE À OC 25/18

4.1 Novos usos, mesmo instituto

A queda do muro de Berlim prenunciava o grande ciclo de mudanças que viria no final do século XX. A ordem bipolar seria superada por uma ideia de multipolaridade centrada na liderança norte-americana. A integração regional teria grande impulso com a criação de megablocos e instituições como a União Europeia e o Mercosul, e o discurso em defesa dos direitos humanos seria ainda mais consolidado, entre outras iniciativas, pelo avanço da jurisdição internacional em prol da proteção da pessoa humana.

Isso, porém, não significava que as tensões ou instabilidades políticas cessariam. Pelo contrário, conflitos congelados ressurgiriam, tensões políticas decorrentes de intervencionismos seguiriam, e mesmo episódios trágicos de genocídio ocorreriam.

Em meio a esse cenário cada vez mais complexo, o velho instituto latino-americano seguiria sendo utilizado no mundo todo. A propósito, no período anterior à queda do muro de Berlim, centenas de alemães orientais buscavam, no asilo diplomático, o meio de escapar da perseguição política e de sair da República Democrática da Alemanha.[669]

Na virada do século, o direito de asilo diplomático foi exercido em diversas partes do mundo. Na Ásia, a Coreia do Sul destacou-se pela concessão, em diversas oportunidades, de asilo diplomático a indivíduos norte-coreanos.[670] Estados europeus, como Espanha, Itália, Suécia, Alemanha e França também concederam asilo em questões pontuais, sobretudo relacionados a pedidos de indivíduos norte-coreanos e, no caso espanhol e italiano, a venezuelanos.[671]

---

[669] ROBERTS, John Benjamin. Diplomatic Asylum: An Inappropriate Solution for East Germans Desiring to Move to the West. *In:* **Temple International and Comparative Law Journal** 1, no. 2: 231-262, Spring 1987, p. 234.

[670] O asilo concedido a norte-coreanos também foi concedido pelo Japão – histórico negador do instituto – em duas oportunidades: em maio de 2002 (5 indivíduos) e em setembro de 2004 (29 indivíduos), *cf.* HUGHES-GERBER, Laura. **Diplomatic Asylum**: Exploring a Legal Basis for the Practice Under General International Law. Cham: Springer, 2021, p. 140-141.

[671] HUGHES-GERBER, Laura. **Diplomatic Asylum**: Exploring a Legal Basis for the Practice Under General International Law. Cham: Springer, 2021, p. 144-151.

Os Estados Unidos, entre 1990 e 2015,[672] concederam asilo em pelo menos doze ocasiões diferentes em suas diversas missões diplomáticas, o que resultou na proteção a mais de cem pessoas.[673] O Canadá, por sua vez, aplicou o instituto em três oportunidades neste início de século, asilando mais de quarenta norte coreanos (em 2002 e 2004) e alguns ucranianos (em 2014).[674]

Em todos esses casos asiáticos e europeus,[675] porém, o ato de concessão fundamentou-se, oficialmente, em medidas de caráter humanitário, sem necessariamente o reconhecimento efetivo a um direito de asilo.

Na América Latina, por sua vez, o asilo diplomático continuaria cumprindo seu papel e, vez por outra, seria testado. O caso do asilo diplomático ao ex-presidente panamenho deposto Manuel Noriega na nunciatura apostólica[676] da Cidade do Panamá, em 1990, ficaria marcado pela grave – e inusitada – violação às inviolabilidades da missão diplomática, que redundaria na saída do ex-presidente da nunciatura, com a consequente entrega às autoridades estadunidenses.[677]

Em abril de 2005, o presidente equatoriano Lucio Gutiérrez foi destituído pelo parlamento. Tendo sido ordenada sua prisão, Gutiérrez busca asilo na embaixada brasileira em Quito, que lhe é concedido. O ex-presidente teve salvo-conduto aprovado e partiu quatro dias depois para o asilo no Brasil.[678]

---

[672] Apesar de seguir não reconhecendo o direito ao asilo diplomático, mas serem "uma das escolhas mais populares para solicitantes de asilo", os EUA publicaram regulamentação, durante a gestão Hillary Clinton na Secretaria de Estado (2009-2013), para concessão daquilo que denominaram "refúgio temporário", *cf.* KOVÁCS, Péter; ÁDÁNY, Tamás Vince. The Non-Customary Practice of Diplomatic Asylum. *In:* BEHRENS, Paul (ed.) **Diplomatic Law in a New Millennium**. Oxford: Oxford, 2017, p. 179-203, p. 199.

[673] HUGHES-GERBER, Laura. **Diplomatic Asylum**: Exploring a Legal Basis for the Practice Under General International Law. Cham: Springer, 2021, p. 158-159.

[674] HUGHES-GERBER, Laura. **Diplomatic Asylum**: Exploring a Legal Basis for the Practice Under General International Law. Cham: Springer, 2021, p. 159.

[675] Impossível não reconhecer aqui o grandioso trabalho de Laura Hughes-Gerber, que elaborou longa tabela em que constam casos de concessão de asilo ao longo de todo o século XX e do início do século XXI no mundo inteiro. *Cf*: HUGHES-GERBER, Laura. **Diplomatic Asylum**: Exploring a Legal Basis for the Practice Under General International Law. Cham: Springer, 2021, p. 207-227.

[676] Nome comumente dado à embaixada da Santa Sé

[677] Não houve violação do espaço físico da embaixada, mas a estratégia de manter ininterruptamente música em volume muito alto na frente da nunciatura, bem como a presença constante de aeronaves passando cima do local, com barulho muito forte foram encaradas desrespeito à inviolabilidade dos locais da missão diplomática, consolidado na Convenção de Viena de 1961, *cf.* DENZA, Eileen. **Diplomatic Law**: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations 14th Ed. Oxford: Oxford, 2016, p. 145.

[678] HUGHES-GERBER, Laura. **Diplomatic Asylum**: Exploring a Legal Basis for the Practice Under General International Law. Cham: Springer, 2021, p. 77.

O Estado brasileiro também concedeu asilo diplomático ao ex-presidente de Honduras Manuel Zelaya, num conturbado processo que rendeu o acionamento, depois de quase seis décadas do primeiro caso sobre asilo, da Corte Internacional de Justiça.

Isso porque, em junho de 2009, o então presidente Zelaya contrariou o congresso e resolveu realizar consulta popular com vistas a modificar a constituição e, com isso, buscar a reeleição ao cargo, o que era vedado. Por conta disso, um juiz determinou a prisão de Zelaya, que foi efetivada por membros das forças armadas. Após a detenção, Zelaya foi autorizado a sair do país. Contudo, em setembro do mesmo ano, Zelaya retorna a Honduras, abrigando-se na embaixada brasileira em Tegucigalpa. Isso gerou comoção social e protesto do novo governo hondurenho, que acionou a CIJ.[679]

Não se tratava, porém, de questionamento judicial a respeito da concessão de asilo diplomático. Honduras alegou que, ao permitir o retorno de Zelaya, a embaixada brasileira estaria contribuindo para a plataforma política do grupo do presidente deposto, tendo em vista novas eleições presidenciais marcadas para novembro de 2009. Assim, o Brasil incorreria em violação dos deveres de não intervenção e não ingerência em assuntos internos, nos termos da Carta da ONU e da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas.[680]

Apesar de apresentado, o caso não foi adiante. Em maio de 2010, o governo de Honduras retirou a demanda, após informar que resolveria a controvérsia de maneira bilateral com o Brasil.[681]

Outro caso brasileiro de repercussão foi o asilo concedido ao ex-senador boliviano Roger Pinto Molina na embaixada do Brasil em La Paz. Molina ficou asilado 452 dias na embaixada, tendo em vista que a Bolívia contestava a qualificação de crime político e não concedia o salvo-conduto. A solução do caso foi inusitada – lembrando episódios registrados na Guerra Civil Espanhola: o senador Roger Pinto Molina e o encarregado de negócios da missão brasileira viajaram no carro da embaixada de La Paz até a fronteira com o Brasil, quando o asilo diplomático se converteu em territorial.[682]

---

[679] INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Certain Questions concerning Diplomatic Relations (Honduras v. Brazil)**. Application Instituting proceedings by the Republica of Honduras Against the Federative Republic of Brazil. 2010, p. 1.

[680] INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Certain Questions concerning Diplomatic Relations (Honduras v. Brazil)**. Application Instituting proceedings by the Republica of Honduras Against the Federative Republic of Brazil. 2010, p. 2.

[681] INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Certain Questions concerning Diplomatic Relations (Honduras v. Brazil)**. Press Release, 10 May 2010.

[682] HUGHES-GERBER, Laura. **Diplomatic Asylum**: Exploring a Legal Basis for the Practice Under

Nos últimos anos, a instabilidade política na Venezuela tem gerado diversos casos de concessão de asilo diplomático. Entre eles estão ex-juízes da suprema corte, asilados nas missões diplomáticas de Chile e Panamá em 2017, e o líder opositor Leopoldo López, asilado durante dezoito meses na embaixada espanhola em Caracas entre 2019 e 2020. Nesse mesmo contexto, a embaixada do Brasil em Caracas asilou cerca de vinte e cinco apoiadores de Juan Guaidó, em 2019.[683]

Os casos indicados não esgotam as ocorrências constatadas nos últimos anos. No entanto, servem de parâmetro para apontar a plena utilização desse instituto que vem se mostrando cada vez mais necessário em períodos de instabilidade institucional.

4.2 Um novo debate

A própria forma de estudar – ou melhor dizendo, de escrever – sobre asilo diplomático mudou ao longo das décadas, sobretudo na América Latina.[684] Tendo maioria consolidada na doutrina desde a década de 1960 em favor da existência de costume regional latino-americano,[685] as obras posteriores deixaram de priorizar a análise da prática dos Estados, com algumas exceções.[686] Os casos de concessão passaram a ser exemplos, e o argumento principal dos escritos girava em torno da análise dos textos convencionais, numa narrativa que partia do Tratado de Montevidéu

---

General International Law. Cham: Springer, 2021, p. 77. Antes da medida extrema, porém, Roger Pinto Molina impetrou "Habeas Corpus Extraterritorial" (HC) perante o Supremo Tribunal Federal, alegando que eventual inércia do Itamaraty estaria privando sua liberdade. Em seu pedido, requeria a disponibilição de veículo para retirá-lo da Bolívia, além de realização de gestões diplomáticas junto à OEA. Apesar de manifestação contrária da Advocacia-Geral da União e de parecer contrário da Procuradoria-Geral da República, o caso não foi a julgamento pelo STF, por causa da perda superveniente do objetivo, decorrente da vinda do senador para o Brasil, *cf.* MESQUITA, Artur Wagner Maia. **A natureza jurídica do asilo diplomático**: a proteção e defesa dos direitos humanos em face da discricionariedade do ato administrativo. Orientadora: Yara Maria Pereira Gurgel. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017, p. 109-116.

[683] HUGHES-GERBER, Laura. **Diplomatic Asylum**: Exploring a Legal Basis for the Practice Under General International Law. Cham: Springer, 2021, p. 81-83.

[684] Nesta seção, levo em consideração as obras escritas ou que tratam do asilo diplomático sem o foco ainda na OC 25/18.

[685] Julio Barberis reconhece a existência do costume regional, mas o restringe ao direito de qualificação unilateral por parte do Estado asilante, *Cf.* BARBERIS, Julio A. **Formación del derecho internacional**. Buenos Aires: Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 1994, p. 89.

[686] ALBUQUERQUE MELLO, Celso D. **Curso de Direito Internacional Público** (Vol.II). 15ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.; ALBUQUERQUE MELLO, Celso D. **Direito Internacional Americano**: estudo sobre a contribuição de um direito regional para a integração econômica. Rio de Janeiro: Renovar, 1995. VILARIÑO PINTOS, Eduardo. **Curso de Derecho Diplomático y Consular**. 3ª Ed. Madrid: Tecnos, 2007;

de 1889 ou da Convenção de Havana de 1928 e chegava à Convenção de Caracas de 1954. A análise dos julgamentos da CIJ, em comparação com as obras das décadas de 1950 e 1960,[687] assumiu postura mais descritiva do fenômeno, retratando apenas a ambiguidade das sentenças da Corte.[688] Em alguns casos, mesmo fora do continente, houve certa leitura que levou a uma interpretação extrapolada, de modo a considerar que a Corte afirmava a existência de costume regional ao asilo, embora sua postura, como visto, tenha sido mais evasiva.[689]

Além disso, em muitas obras o asilo diplomático é retratado de modo a exemplificar eventuais diferenças conceituais em relação aos institutos do asilo territorial e refúgio.[690]

Um aspecto que mudou nesse período foi a postura das publicações em língua inglesa. Se as publicações do período anterior eram refratárias, na virada do século XXI, algumas obras, entre elas as influentes a *Brownlie's Principle of Public International*

---

[687] Em publicação recente a respeito de postura mais crítica dos fatos: FRIEDRICH, Tatyana Scheila; CRUZ, Taís Vella. O caso Haya de la Torre e o julgamento pela Corte Internacional de Justiça: reflexões sobre o instituto do asilo e algumas implicações do julgamento. *In:* SQUEFF, Tatiana Cardoso (org). **Asilo Político**: Discussões Teóricas e Casos Emblemáticos. Londrina: Toth, 2021, p. 153-174. Da mesma maneira: DAL RI JÚNIOR, Arno; LIMA, Lucas Carlos. Os 75 anos da Corte Internacional de Justiça: uma introdução à obra e à instituição. *In:* DAL RI JÚNIOR, Arno; LIMA, Lucas Carlos. **A jurisprudência da Corte Internacional de Justiça**: História e influência no Direito Internacional (org.). Belo Horizonte: Del Rey, 2020.

[688] PALUMA, Thiago; AYZAMA, Alex Cabello; ROSERO, Luís Carlos Álvarez. El asilo como derecho en la controversia Peru vs Colombia – caso Haya de la Torre. *In:* SQUEFF, Tatiana Cardoso (org). **Asilo Político**: Discussões Teóricas e Casos Emblemáticos. Londrina: Toth, 2021, p. 108-123; GOODWIN-GILL, Guy S. *Asylum (Columbia v. Peru)*, 1949 and request for interpretation of the judgement of 20 November 1950 in the *Asylum Case (Colombia v. Peru)*, 1950. *In:* ALMEIDA, Paula Wojcikiewicz; SOREL, Jean-Marc (ed.). **Latin America and the International Court of Justice**: Contributions to international law. London: Routhledge, 2017, p. 170-182.; LEÓN, Pablo Sandonato de. Haya de la Torre (Colombia v. Perú), 1950. *In:* ALMEIDA, Paula Wojcikiewicz; SOREL, Jean-Marc (ed.). **Latin America and the International Court of Justice**: Contributions to international law. London: Routhledge, 2017, p. 157-169.

[689] HUGHES-GERBER, Laura. **Diplomatic Asylum**: Exploring a Legal Basis for the Practice Under General International Law. Cham: Springer, 2021, p. 136-137. Além disso, John Benjamin Roberts interpreta equivocadamente o voto de Álvarez ao afirmar que o juiz chileno teria identificado costume regional na prática de salvo-condito, além de citá-lo como exemplo de autores que defendem o costume regional sobre asilo diplomático, *cf.*: ROBERTS, John Benjamin. Diplomatic Asylum: An Inappropriate Solution for East Germans Desiring to Move to the West. *In:* **Temple International and Comparative Law Journal** 1, no. 2: 231-262, Spring 1987, p. 242-244.

[690] MEDEIROS, Fábio Andrade. **Asilo e Refúgio**: semelhanças e diferenças entre dois institutos de proteção humanitária. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017; RODRIGUES, José Noronha. Asilo, Refúgio e outras formas de proteção internacional: relacionamento e diferenças conceituais. *In:* **Inter – Revista de Direito Internacional e Direitos Humanos da UFRJ**. Vol 4, n. 1, jan-jun 2021, p. 68-119; DEL'OLMO. Florisbal de Souza. Asilo diplomático e refúgio: especificidades, semelhanças e casos emblemáticos. *In:* SQUEFF, Tatiana Cardoso (org). **Asilo Político**: Discussões Teóricas e Casos Emblemáticos. Londrina: Toth, 2021.

Law[691] e a *International Law* (organizada por Malcolm Evans),[692] passaram a admitir expressamente a existência de costume regional latino-americano sobre asilo diplomático.[693] Outras obras influentes, como a de Malcolm Shaw, seguem reproduzindo o entendimento da CIJ acriticamente.[694]

4.2.1 Asilo diplomático e direitos humanos em debate. Constitucionalização em marcha

Outro aspecto que perpassa a doutrina tanto continental quanto do restante do mundo é a crescente tendência, constatada no capítulo anterior e firmada a partir dos anos 1980,[695] de análise acerca de eventuais relações entre o direito de asilo diplomático e os direitos humanos.[696] A complexidade existente entre o dever de respeito aos direitos humanos e o dever de não intervenção aprofundou o debate, levando a um verdadeiro "enigma"[697] a ser desvendado.

---

[691] "The best-known example of a regional custom is that of diplomatic asylum in Latin-America, concerning the right of the embassies of other states to give asylum to political refugees", *cf.* CRAWFORD, James. **Brownlie's Principles of Public International Law**. 8th Ed. Oxford: Oxford, 2012, p. 30.

[692] "As regards *local customary law,* perhaps the only clear and well-known example is that relating to the practice of diplomatic asylum in Latin America, whereby the States of the region recognize the right of the embassies of other States of the region to give asylum to political fugitives", *cf.* THIRLWAY, Hugh. The Sources of International Law. *In:* EVANS, Malcolm. **International Law**. 4th Ed. Oxford: Oxford, 2014, p. 91-117, p. 102.

[693] BEHRENS, Paul. The Law of Diplomatic Asylum – a Contextual Approach. *In:* **Michigan Journal of International Law**. 319, 2014, p. 331.; HUGHES-GERBER, Laura. **Diplomatic Asylum**: Exploring a Legal Basis for the Practice Under General International Law. Cham: Springer, 2021, p.169.; ROBERTS, John Benjamin. Diplomatic Asylum: An Inappropriate Solution for East Germans Desiring to Move to the West. *In:* **Temple International and Comparative Law Journal** 1, no. 2: 231-262, Spring 1987, p. 239.; PORCINO, Peter. Toward Codification of Diplomatic Asylum. *In:* **New York University Journal of International Law and Politics** 8, no. 3: 435-456, Winter 1976.

[694] SHAW, Malcolm N. **International Law**. 8th Ed. Cambridge: Cambridge, p. 573; ROBERTS, John Benjamin. Diplomatic Asylum: An Inappropriate Solution for East Germans Desiring to Move to the West. *In:* **Temple International and Comparative Law Journal** 1, no. 2: 231-262, Spring 1987, p. 239.

[695] Em parecer, Cançado Trindade relaciona as Convenções de Caracas como tratados de direitos humanos, *Cf:* CANÇADO TRINDADE. Antônio Augusto. O Brasil e a Proteção Internacional dos Direitos Humanos (Instrumentos e Cláusulas Facultativas): Fundamentos Jurídicos para a Consolidação da Nova Posição do Brasil (Parecer). *In:* CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org). **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty**. Vol. VIII (1985-1990). Brasília: Senado Federal, 2004, p. 575.

[696] JEFFERY, Anthea J. Diplomatic Asylum: Its Problems and Potential as a Means of Protecting Human Rights. **South African Journal on Human Rights** 1, no. 1: 10-30, May 1985.; RIVELES, Susanne. Diplomatic Asylum as a Human Right: The Case of the Durban Six. *In:* **Human Rights Quarterly**, Vol. 11, No. 1, Feb., 1989, p. 139-159; ROBERTS, John Benjamin. Diplomatic Asylum: An Inappropriate Solution for East Germans Desiring to Move to the West. *In:* **Temple International and Comparative Law Journal** 1, no. 2: 231-262, Spring 1987, p. 239. Em perspectiva mais ampla, em conceito de asilo extraterritorial, no qual o asilo diplomático seria uma modalidade: HEIJER, Maarten Den. **Europe and extraterritorial asylum**. Meijers-reeks: Universiteit Leiden, 2011.

[697] HUGHES-GERBER, Laura. **Diplomatic Asylum**: Exploring a Legal Basis for the Practice Under General International Law. Cham: Springer, 2021, p. 189.

Tratando-se de Estados que usualmente não reconhecem o direito de asilo diplomático, a discricionariedade no exercício da concessão de asilo (por razões humanitárias) foi testada em situações que, do outro lado, havia perspectiva de graves violações de direitos humanos, inclusive de crimes contra a humanidade, que poderiam ser cometidos em caso de não concessão.

Em 1984, seis cidadãos sul-africanos, membros de partidos opositores ao regime do *apartheid*, buscaram asilo no consulado britânico em Durban, tendo em vista a ameaça de prisão por supostos crimes que, naquele regime, poderiam levar à pena de morte. Enquanto estavam provisoriamente dentro da repartição consular, os *Durban Six* – como ficaram conhecidos – buscaram também contato com as embaixadas dos Estados Unidos, da França, da Alemanha Ocidental e dos Países Baixos em Pretória. Todas negaram os pedidos. O Reino Unido também não efetivou o asilo consular, e, à medida que saíam do consulado, começaram a ser presos novamente, com exceção de um deles.[698]

Esse caso levou ao questionamento de eventual dever de concessão de asilo diplomático quando se está em jogo uma grave violação de direitos humanos. Paul Behrens desenvolve o argumento acerca do dever de observância de obrigações *erga omnes*, para tentar vincular o Estado em casos como esse. Cita também o caso WM vs. Dinamarca, junto à Comissão Europeia de Direitos Humanos, em razão da entrega, pela embaixada dinamarquesa em Berlim Oriental, de 18 alemães solicitantes de asilo diplomático, em 1988. Já no início dos anos 2000, houve o Caso Bakhitiari junto à Corte de Apelações inglesa, em que se analisou eventual violação aos direitos humanos à negativa de asilo consular a dois irmãos que buscaram asilo no consulado britânico em Melbourne e alegaram maus tratos em centro de detenção de migrantes.[699]

O que se percebeu, indiretamente, é a construção de argumentação jurídica, sobretudo de autores de fora da América Latina, para levar adiante um projeto de maior vinculatividade ao asilo diplomático. Como objetivo – para além da associação entre o instituto e direitos humanos – estava a discussão a respeito do avanço de um processo

---

[698] RIVELES, Susanne. Diplomatic Asylum as a Human Right: The Case of the Durban Six. *In:* **Human Rights Quarterly**. Vol. 11, No. 1, Feb., 1989, p. 139-159; JEFFERY, Anthea J. Diplomatic Asylum: Its Problems and Potential as a Means of Protecting Human Rights. **South African Journal on Human Rights** 1, no. 1: 10-30, May 1985.;

[699] BEHRENS, Paul. The Law of Diplomatic Asylum – a Contextual Approach. *In:* **Michigan Journal of International Law**. 319, 2014, p. 319-367

codificador em nível internacional, a fim de garantir a aplicação regulada do asilo diplomático para casos de graves violações de direitos humanos.

No mesmo período, houve na América Latina um movimento de constitucionalização do direito de asilo na maior parte dos países do continente. Apesar da ocorrência expressa a asilo diplomático apenas na constituição paraguaia (art. 43)[700] e na brasileira (art. 4º, X),[701] e, implicitamente, na constituição peruana (art. 36),[702] os Estados que preveem direito de asilo em suas constituições, além dos já citados, são: México (art. 11),[703] El Salvador (art. 28),[704] Guatemala (art. 27),[705] Honduras (art. 101),[706] Nicarágua (art. 5º e art. 42),[707] Costa Rica (art. 31),[708] Cuba (art. 17),[709] Haiti

[700] "El Paraguay reconoce el derecho de asilo territorial y diplomático a toda persona perseguida por motivos o delitos políticos o por delitos comunes conexos, así como por sus opiniones o por sus creencias. Las autoridades deberán otorgar de inmediato la documentación personal y el correspondiente salvoconducto", *Cf.* PARAGUAY. **Constitución de la República del Paraguay**. Asunción, 20 de junio de 1992. Disponível em: https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9580/constitucion-nacional-. Acesso em: 20 jan. 2025.

[701] "Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: (...) X - concessão de asilo político". Interpretação baseada na premissa de que, no direito internacional brasileiro, "asilo político" é gênero cujas espécies são o asilo territorial e o asilo diplomático, nos termos de sua prática internacional, bem como em normas infraconstitucionais, como o artigo 27 da Lei de Migração (Lei n. 13.445/2017). BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jan. 2025. Sobre análise da elaboração do artigo 4º, X, na assembleia nacional constituinte brasileira: DALLARI, Pedro. **Constituição e Relações Exteriores**. São Paulo: Saraiva, 1994.

[702] "El Estado reconoce el asilo político. Acepta la calificación del asilado que otorga el gobierno asilante. En caso de expulsión, no se entrega al asilado al país cuyo gobierno lo persigue", *cf.* PERÚ. **Constitución Política del Perú.** Disponível em: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/198518/Constitucion_Politica_del_Peru_1993.pdf?v=1594239946. Acesso em: 20 jan. 2025.

[703] MÉXICO. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. 5 de febrero de 1917. Disponível em: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/646405/CPEUM_28-05-21.pdf. Acesso em: 20 jan. 2025.

[704] EL SALVADOR. **Constitución de la República de El Salvador**. 16 de diciembre de 1983. Disponivel em: https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072857074_archivo_documento_legislativo.pdf. Acesso em: 20 jan. 2025.

[705] GUATEMALA. **Constitución Política de la República de Guatemala**. Disponível em: https://cc.gob.gt/index.php/constitucion-politica. Acesso em 20 jan. 2025.

[706] HONDURAS. **Constitución de la República de Honduras**. 16 de diciembre de 1983. Disponível em: https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Constitucion_de_la_republica.pdf. Acesso em: 20 jan. 2025.

[707] NICARAGUA. **Constitución Política de la República de Nicarágua**. Disponível em: https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_nic_const.pdf. Acesso em: 20 jan. 2025.

[708] COSTA RICA. **Constitución Política de la República de Costa Rica**. Disponível em: http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871. Acesso em: 20 jan. 2025.

[709] CUBA. **Constitución de la República de Cuba**. Disponível em: https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20191016105022/Constitucion-Cuba-2019.pdf. Acesso em: 20 jan. 2025.

(art. 57),[710] República Dominicana (art. 46),[711] Colômbia (art. 36),[712] Venezuela (art. 69),[713] Equador (art. 41)[714] e Bolívia (art. 29).[715]

Na topografia constitucional, excetuando-se o Haiti, em todas as constituições supracitadas o artigo referente a asilo encontra-se em títulos ou capítulos relacionados a direitos políticos, direitos fundamentais ou princípios fundamentais. É certo também que a redação da maior parte se relaciona à concessão de asilo territorial,[716] contudo, há casos, como no das constituições de Colômbia e Honduras, que se referem também à observância de lei. Na constituição da Guatemala há previsão de concessão de acordo com as práticas internacionais; já na constituição mexicana há menção expressa a conformidade com tratados internacionais. Por fim, o Equador afirmou, em manifestação inicial na Opinião Consultiva 25/18, que o art. 41 de sua constituição se aplica tanto a asilo territorial quanto a asilo diplomático.[717]

O debate relacionado à eventual natureza de direitos humanos em relação ao asilo diplomático, na América Latina, ganhará força a partir da segunda década do século XXI, quando uma concessão de asilo em Londres movimentará todo o sistema interamericano.

4.3 Caso Assange

---

[710] HAÏTI. **La Constitution de la République d'Haïti**. 1987. Disponível em: https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_hti_const.pdf. Acesso em: 20 jan. 2025.

[711] REPÚBLICA DOMINICANA. **Constitución de la República Dominicana**. Disponível em: https://tribunalsitestorage.blob.core.windows.net/media/3558/constitucion-dominicana-2015.pdf. Acesso em: 20 jan. 2025.

[712] COLOMBIA. **Constitución Política de la República de Colombia**. 1991. Disponível em: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125. Acesso em: 20 jan. 2025.

[713] VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf. Acesso em: 20 jan. 2025.

[714] ECUADOR. **Constitución de la República del Ecuador**. 2008. Disponível em: https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf. Acesso em: 20 jan. 2025.

[715] BOLIVIA. **Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia**. 2009. Disponível em: https://www.minedu.gob.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=1525:constitucion-politica-del-estado&catid=233&Itemid=933. Acesso em: 20 jan. 2025.

[716] Em análise mais aprofundada, com indicação das legislações infraconstitucionais de cada Estado, sobretudo em relação ao asilo territorial, recomendo a leitura do item IV.D) (*Recepción normativa a nivel nacional de las diversas modalidades de asilo*) da Opinião Consultiva 25/18, *cf.* CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. 30 de mayo de 2018. Serie A No. 25, p. 42-45.

[717] CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Solicitud de opinión consultiva que presenta el Gobierno de la República del Ecuador, 2016, p. 6.

Em 19 de junho de 2012, Julian Assange entrou na embaixada equatoriana em Londres, de onde não sairia pelos próximos 2.429 dias. O ciberativista australiano e fundador do *Wikileaks* tinha perdido seu último recurso no mês anterior em processo de extradição que a Suécia havia iniciado no judiciário inglês. O pedido sueco baseava-se na investigação em curso para apurar eventual cometimento de crimes de estupro e abuso sexual contra duas mulheres suecas, em processo no qual havia mandado de prisão para Assange desde 18 de novembro de 2010.[718]

Assange, que em dezembro de 2010 se encontrava na Inglaterra, apresentou-se ao judiciário inglês e foi detido. Posteriormente saiu sob fiança e aguardou a finalização de seu processo de extradição. Esgotados os recursos e definida a necessidade de retorno para a Suécia, Assange busca a embaixada do Equador.[719]

Pela simples narrativa acima descrita, constata-se eventual cometimento de crime comum, para o qual o asilo não se prestaria. Contudo, Assange alegava que o processo sueco era, na verdade, um meio de se conseguir extradição indireta para os Estados Unidos, onde, segundo ele, correria em sigilo um processo criminal contra ele. A possível aplicação da Lei de Espionagem de 1917, que previa pena de morte, estava em jogo.[720] O ano de 2010 – quando se expediu o mandado de prisão na Suécia – não seria coincidência: ao longo daquele ano, o *Wikileaks* vazou uma infinidade de documentos confidenciais do governo americano, expondo publicamente casos controversos e evidência de graves violações de direitos humanos na condução das guerras no Afeganistão e no Iraque, bem como divulgando comunicações diplomáticas entre a Secretaria de Estado e as embaixadas americanas pelo mundo.[721]

Em 16 de agosto de 2012, o governo equatoriano formalmente concede asilo diplomático a Julian Assange. Em reação, o Reino Unido publica nota, exigindo a entrega do ciberativista e indicando eventual revogação do status diplomático e da

---

[718] AMBOS, Kai, El Caso de Julian Assange: orden de detención europea versus asilo diplomático. *In* **Nuevo Foro Penal** 81: 116-138, 2013, p. 117.
[719] LAVANDER, Thomas. Using the Julian Assange dispute do address international law's failure to address the right of diplomatic asylum. *In:* **Brooklyn Journal of International Law** 39, no. 1: 443-486, 2014, p. 443.
[720] CESCHINI, Roberta de Paula e Silva; SQUEFF, Tatiana Cardoso. O instituto do asilo em debate: Análise do caso Julian Assange à luz do direito internacional. *In:* SQUEFF, Tatiana Cardoso (org). **Asilo Político**: Discussões Teóricas e Casos Emblemáticos. Londrina: Toth, 2021, p. 175-203, p. 179.
[721] SHANE, Scott; LEHREN, Andrew W. Leaked Cables Offer Raw Look at U.S Diplomacy. **The New York Times**, New York, 28 nov 2010. Disponível em: https://www.nytimes.com/2010/11/29/world/29cables.html?_r=1. Acesso em: 15 set. 2024.

imunidade da embaixada equatoriana em Londres, nos termos de sua legislação interna, caso seu pleito não fosse atendido.[722]

No âmbito da Organização dos Estados Americanos, durante a vigésima sétima Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, aprovou-se uma resolução em defesa da inviolabilidade dos locais da missão diplomática e das repartições consulares. Na resolução consta ainda a rejeição a qualquer tentativa de invocação de legislação doméstica como meio para o não cumprimento de obrigações internacionais, sobretudo no que diz respeito à observância da regra da inviolabilidade dos locais da missão. Por fim, expressou solidariedade e apoio ao governo do Equador.[723]

O Reino Unido não realizou nenhum ato atentatório à inviolabilidade da embaixada equatoriana em Londres; por outro lado não concedia salvo-conduto para a saída de Assange do país. Como temos visto ao longo da tese, o Reino Unido historicamente não reconhece o asilo diplomático como instituto do direito internacional geral e, por isso, considerava não oponível o dever de respeitar o asilo concedido pelo Equador a Assange.

Dessa forma, estava dado o impasse:[724] o asilo concedido em Estado europeu que não reconhece o instituto latino-americano por um lado; e o dever de respeito à inviolabilidade dos locais da missão diplomática por outro. Esse asilo *de facto* rememora a figura daquilo que Hugo Cabral de Moncada, ainda em 1945, sugeriu como asilo-imunidade.[725]

---

[722] AKANDE, Dapo. The Julian Assange Affair: May the UK Terminate the Diplomatic Status of Ecuador's Embassy? Updated. *In:* **EJIL: Talk!**, 17 ago. 2012. Disponível em: https://www.ejiltalk.org/may-the-uk-terminate-the-diplomatic-status-of-ecuadors-embassy/ Acesso em: 20 dez. 2024; KRISTIYATI, Atik. Ecuador's Decision to Grant Asylum to Julian Assange: The Manifestation of Human Security? *In:* **Indonesian Journal of International Law** 10, no. 3: 217-230, April 2013, p. 218.

[723] ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Resolução da vigésima sétima reunião de consulta dos Ministros das Relações Exteriores**, 24 ago. 2012. Disponível em: https://www.oas.org/consejo/pr/RC/XXVII%20reunion%20consulta.asp#Docs%20Trabajo. Acesso em: 20 dez. 2024.

[724] Sobre a discussão a respeito desse impasse: CAPONE, Daniel. Diplomatic Asylum: A New Path Forward. *In:* **North Carolina Journal of International Law** 41, no. 2: 221-248, 2016; LAVANDER, Thomas. Using the Julian Assange dispute do address international law's failure to address the right of diplomatic asylum. *In:* **Brooklyn Journal of International Law** 39, no. 1: 443-486, 2014; CHISHOLM, John T. Chen Guangcheng and Julian Assange: The Normative Impact of International Incidents on Diplomatic Asylum Law. *In:* **George Washington Law Review** 82, no. 2: 528-555, April 2014; HEIJER, Maarten Den. Diplomatic Asylum and the Assange Case. *In:* **Leiden Journal of International Law**. 26, 2013, p. 399–425.

[725] "Por outras palavras, se não existir um verdadeiro *direito de asilo,* existirá, ao menos, um *asilo de facto*, um asilo-imunidade, que possa conduzir aos mesmos resultados práticos imediatos?", *cf.* MONCADA, Hugo Cabral. O Asilo Interno em Direito Internacional Público. **Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra** 21, no. 1: 55-99, 1945, p. 58.

O impasse seguia havia mais de quatro anos. Julian Assange seguia asilado e protegido na embaixada em Londres, e o Reino Unido não dava sinais de concessão do salvo-conduto. Nesse contexto, o Equador buscou, no sistema interamericano, ganhar maior legitimidade jurídica continental e, indiretamente, tentar vincular o Reino Unido a eventual interpretação acerca do direito de asilo, por meio de proposição de opinião consultiva perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

4.4 A Opinião Consultiva 25/18

Em 18 de agosto de 2016, o Equador apresentou formalmente solicitação de opinião consultiva[726] à Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH). No comunicado de formalização do caso, o ministro das relações exteriores, Guillaume Long, informou que "a matéria da consulta guarda relação com a instituição do asilo em suas diversas formas e a legalidade de seu reconhecimento como direito humano de todas as pessoas de acordo com o princípio de igualdade e não discriminação"[727]

A estratégia de apresentação de opinião consultiva não teria efeitos diretos ao caso Assange, ainda que todos os pedidos do Equador fossem atendidos. Primeiro porque se trata, justamente, do exercício da função consultiva da CtIDH, nos termos do artigo 64 (1)[728] da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), que faculta aos Estados-membros da OEA, de maneira ampla, e aos órgãos da Carta de Bogotá, de forma restrita, o pedido de interpretação de tratados[729] à luz da própria CADH.

---

[726] Optei por manter a denominação "Opinião Consultiva", em versão traduzida do espanhol e de amplo alcance na doutrina brasileira, embora reconheça que, em língua portuguesa, as decisões de cortes internacionais na competência consultiva são também chamadas de "Parecer Consultivo"

[727] CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Solicitud de opinión consultiva que presenta el Gobierno de la República del Ecuador, 2016, p. 6. (documento oficialmente traduzido). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/observaciones_oc_new.cfm?lang=es&lang_oc=es&nId_oc=1708. Acesso em: 26 jan. 2025.

[728] "Os Estados membros da Organização poderão consultar a Corte sobre a interpretação desta Convenção ou de outros tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados americanos. Também poderão consultá-la, no que lhes compete, os órgãos enumerados no capítulo X da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires", *cf.* COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Convenção Americana sobre Direitos Humanos. 22 nov. 1962. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 23 jan. 2025.

[729] Na OC 1/82, a CtIDH entendeu que o "el objeto de la consulta no está limitado a la Convención, sino que alcanza a otros tratados concernentes a la proteción de los derechos humanos em los Estados americanos, sin que ningua parte o aspecto de dichos instrumentos este, en princípio, excluído del ámbito de esa función assessora. Por último, se concede a todos los membros de la OEA la posibilidad de solicitar opiniones acerca de la compatibilidade entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados

Segundo, porque, pela natureza do caso, não haveria um contencioso a ser dirimido, mas sim uma norma a ser interpretada em compatibilidade (ou não) com a CADH. Finalmente, porque não haveria possibilidade de uma decisão de corte regional do continente americano obrigar, ainda que indiretamente, um Estado que não reconhece a sua jurisdição e tampouco é membro dos organismos do sistema interamericano.

Conforme será analisado posteriormente, cabe observar ainda a conveniência de se apresentar um caso consultivo que possui objeto fático tão semelhante a uma controvérsia em curso, o que desvirtuaria a função consultiva da CtIDH, violando a sua própria jurisprudência.[730]

Ainda assim, o Equador buscou, no sistema interamericano, respaldo político-jurídico ao caso concreto de Julian Assange.

4.4.1. Entre parêntesis: a "tradição latino-americana de asilo" em precedentes da Corte Interamericana pré-Opinião Consultiva 25/18

Antes de se analisar o caso concreto, é necessário salientar que a menção a uma "tradição latino-americana de asilo" já havia ocorrido em casos anteriores.

Em verdade, a "tradição" é primeiramente resgatada no informe da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, de 1982, em que analisava o panorama de eventuais violações no período. No item "*Los refugiados y el sistema interamericano*" (capítulo VI, item B), a Comissão retrata a prática existente de traslado de exilados políticos a países vizinhos com relativa facilidade até a década de 1960, o que era viabilizado por alguns fatores, como a tradição de mobilidade de exilados políticos de um país a outro; idiomas, culturas e tradições comuns; e o poder aquisitivo dos exilados, que, em geral, tinham condições de se manterem sem onerar o Estado que os recebia.[731]

---

instrumentos Internacionales", *cf.* CORTE IDH. **Opinión Consultiva 1/82.** "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, p. 5.

[730] CORTE IDH. **Solicitação de opinião consultiva rechaçada apresentada pelo Secretário Geral da Organização dos Estados Americanos**. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 23 de junho de 2016.

[731] COMISÍON INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe Anual de la Comisíon Interamericana de Derechos Humanos 1981-1982. OEA/SER.L/V/II.57 doc. 6 ver. 1, 20 septiembre 1982. Disponível em: https://cidh.oas.org/annualrep/81.82sp/cap.6.htm. Acesso em: 31 jan. 2025.

É nesse contexto que a Comissão afirma que "*en América se había establecido uma sólida tradición jurídica y normativa en cuanto a conceder asilo a los exilados políticos. Esta tradición fue codificada em varias convenciones regionales* (...)". A Comissão passa então a listar a Convenção de Havana de 1928, a Convenção de Montevidéu de 1933 e as Convenções de Caracas de 1954 sobre Asilo Diplomático e sobre Asilo Territorial.

Mais ainda, a Comissão cita o artigo XXVII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, a fim de afirmar que "*este derecho fue reconocido y ampliado en la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 22 incisos (7), (8), (9)*."[732]

Apesar de o enfoque do documento da Comissão ser o asilo territorial/refúgio, é certo que a sua argumentação passou necessariamente pela associação da temática ao asilo diplomático, sobretudo na parte final, ao identificá-lo no paradigma de proteção dos direitos humanos segundo a CADH. No que concerne à "tradição", a Comissão associou-a a uma cultura de recebimento de exilados políticos e a um processo de codificação. Não havia, portanto, oposição entre a existência de uma "tradição" e o reconhecimento de um direito. Vale destacar que a Comissão também não associou diretamente a figura do asilo com costume internacional, embora tenha explicitado as conclusões do Colóquio sobre o Direito de Asilo e a Proteção Internacional dos Refugiados da América Latina, promovido pelo governo mexicano e pelo Acnur, em que reconheciam que os regimes de asilados e refugiados, tanto universal como latino-americano, constituiriam um sistema normativo, cuja interpretação e aplicação seria efetuada conforme os princípios gerais de direito e o costume internacional.[733]

No Caso Família Pacheco Tineo vs. Bolívia, que envolvia violações de direitos humanos relacionadas ao descumprimento de asilo territorial/refúgio, sobretudo acerca do princípio *non refoulement*, a sentença da Corte Interamericana, de 2013, afirmou que "a adoção de um catálogo de tratados relacionados ao asilo diplomático e territorial e à não extradição por motivos políticos levou ao que comumente se definiu como '**a**

[732]COMISÍON INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe Anual de la Comisíon Interamericana de Derechos Humanos 1981-1982. OEA/SER.L/V/II.57 doc. 6 ver. 1, 20 septiembre 1982. Disponível em: https://cidh.oas.org/annualrep/81.82sp/cap.6.htm. Acesso em: 31 jan. 2025.
[733] COMISÍON INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe Anual de la Comisíon Interamericana de Derechos Humanos 1981-1982. OEA/SER.L/V/II.57 doc. 6 ver. 1, 20 septiembre 1982. Disponível em: https://cidh.oas.org/annualrep/81.82sp/cap.6.htm. Acesso em: 31 jan. 2025

tradição latino-americana do asilo'" (**grifo meu**).[734] Não fica evidenciada eventual contraposição entre essa expressão e a natureza jurídica do asilo diplomático.

Na Opinião Consultiva 21/14, que trata de "direitos e garantias de meninos e meninas no contexto da migração e/ou em necessidade de proteção internacional", há uma menção à expressão no trecho:

> En esta línea, es pertinente recordar 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". Es decir, es a través de los convenios internacionales o de la legislación interna que se regula los supuestos en los cuales la persona puede ejercer el derecho a buscar y recibir asilo y acceder a la protección internacional. Es, entonces que debe tenerse presente que, si bien la noción de asilo se encontraba inicialmente anclada en la llamada ***tradición latinoamericana del asilo***, que comprendía el asilo diplomático y territorial así como la no extradición por motivos o delitos políticos, lo cierto es que a partir de la adopción de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (en adelante "Convención de 1951") y su Protocolo de 1967, la institución del asilo asumió una específica forma y modalidad a nivel universal: la del estatuto del refugiado.[735] (**grifo meu**)

Como se verifica, o contexto aqui, mais uma vez, é o de asilo territorial e sua associação paulatina com o instituto do refúgio. A expressão é citada para enfatizar a passagem da conversão de um instituto regional [asilo territorial] para um caráter universal [refúgio], com o advento do Estatuto dos Refugiados de 1951.

Não se falou especificamente sobre asilo diplomático, tampouco sobre sua natureza jurídica, muito menos sobre o alcance da interpretação da "tradição latino-americana do asilo" acerca de sua juridicidade.

Apresentados esses casos, passemos à análise da OC 25/18.

---

[734] "La adopción de un catálogo de tratados relacionados al asilo diplomático y territorial y a la no extradición por motivos políticos conllevó a lo que comúnmente se ha definido como "la tradición latinoamericana del asilo", *cf.* CORTE IDH. **Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272., p. 46. Essa expressão contida na sentença é referenciada à manifestação escrita do perito Juan Carlos Murillo.

[735] CORTE IDH. **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, p. 29.

4.4.2. O pedido do Equador

Em sua petição, o governo equatoriano constrói uma argumentação que afirma a transformação do asilo diplomático em direito humano. Isso se daria por meio da "interpretação evolutiva" e *pro homine* do artigo 22 (7) do Pacto de San José da Costa Rica, cuja redação é a seguinte: "Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos e de acordo com a legislação de cada Estado e com os convênios internacionais".[736]

Segundo o Equador, esse dispositivo, bem como o artigo XXVII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADDH) teriam amparado não apenas o asilo territorial, mas também o asilo diplomático e o refúgio. Ademais, os instrumentos convencionais sobre asilo diplomático e territorial, assim como a figura da não extradição por motivos políticos teriam se convertido numa "*tradición latinoamericana del asilo"*[737]. Ao longo da petição, não haverá mais menção a dita tradição, tampouco explicação de seu significado.

A argumentação equatoriana segue buscando dar um senso de universalidade à interpretação extensiva do artigo 22 (7), de modo a associar o direito de asilo diplomático à proteção internacional aos direitos humanos, que teria caráter de obrigações *erga omnes*. Desse modo, um terceiro Estado não parte de uma convenção sobre asilo não poderia obstaculizar ou impedir o exercício de um Estado-parte de uma convenção sobre asilo a cumprir seus mandamentos.

Ao Estado não parte, consequentemente, caberia respeitar o direito de qualificação do Estado asilante; a não exigir a entrega do asilado, em virtude do respeito ao princípio da não devolução (*non refoulement)*; a não perseguir o indivíduo asilado por motivos políticos; e a não infligir "dores ou sofrimentos graves, físicos ou mentais" ao asilado. Nesse ponto, o Equador elabora argumentação de conexão entre o direito de asilo e as obrigações negativas existentes na Convenção contra a Tortura, a fim de

[736] COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Convenção Americana sobre Direitos Humanos. 22 nov. 1962. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 23 jan. 2025.
[737] CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Solicitud de opinión consultiva que presenta el Gobierno de la República del Ecuador, 2016, p. 2.

associar ainda mais os deveres decorrentes da concessão de asilo a obrigações *erga omnes*.[738]

Como se percebe, o foco da defesa equatoriana para a aplicação do direito de asilo universalmente não se baseia em eventual costume internacional. Em verdade, há apenas três menções a costume: duas em transcrição do artigo 5º (2) do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e uma ao afirmar que "o fundamento do asilo é o caráter consuetudinário, como demonstra o uso e a prática universais do direito ou princípio da qualificação (...)".[739] Ao longo de toda a peça, o argumento principal é ampliar o escopo da interpretação da CADH, de modo a compatibilizar o asilo diplomático aos direitos humanos, além de apontar a existência de obrigações *erga omnes* a terceiros Estados acerca da observância de aspectos referentes ao direito de asilo.

[738] CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Solicitud de opinión consultiva que presenta el Gobierno de la República del Ecuador, 2016, p. 16.
[739] CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Solicitud de opinión consultiva que presenta el Gobierno de la República del Ecuador, 2016, p. 3.

Ao final, o Equador apresentou sete longas e confusas questões[740] a serem submetidas à jurisdição consultiva da CtIDH. Entre os pedidos, destacam-se a caracterização do asilo diplomático como um direito humano, nos termos do artigo 22 (7) da CADH e do artigo XXVII da DADDH; se um terceiro Estado pode impedir o

[740] A) (...) cabe a um Estado, grupo ou indivíduo realizar atos ou adotar uma conduta que, na prática, signifique o desconhecimento das disposições estabelecidas nos instrumentos de direitos humanos antes mencionados, incluindo o artigo 5 da Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados, de maneira que se atribua aos artigos 22.7 e XXVII da Convenção Americana e da Declaração Americana de Deveres e Direitos do Homem, respectivamente, um conteúdo restrito quanto à forma ou à modalidade do asilo? Quais seriam as consequências jurídicas produzidas sobre os direitos humanos e liberdades fundamentais da pessoa afetada por esta interpretação regressiva?

B) Cabe a um Estado, alheio a determinada convenção sobre asilo, obstaculizar, impedir ou limitar a ação de outro Estado que é parte nesta Convenção, de maneira que não possa cumprir as obrigações e compromissos contraídos em virtude deste instrumento? Quais deveriam ser as consequências jurídicas desta conduta para a pessoa que se encontra asilada?

C) Cabe a um Estado, alheio a determinada convenção sobre asilo, ou que seja parte de um regime jurídico regional distinto daquele com base no qual foi concedido o asilo, entregar a quem goza do estatuto de asilado ou refugiado ao agente de perseguição, violando o princípio de não devolução, argumentando que a pessoa asilada perde esta condição por encontrar-se em um país estranho a este regime jurídico no momento de exercer seu direito de livre mobilidade humana? Quais deveriam ser as consequências jurídicas derivadas desta conduta sobre o direito de asilo e os direitos humanos da pessoa asilada?

D) Cabe a um Estado adotar uma conduta que, na prática, limite, diminua ou enfraqueça qualquer forma de asilo, argumentando para isso que não confere validez a certos enunciados de valor ético e jurídico como as leis da humanidade, os ditames da consciência pública e a moral universal? Quais deveriam ser as consequências de ordem jurídica decorrentes do desconhecimento destes enunciados?

E) Cabe a um Estado negar asilo a uma pessoa que solicita esta proteção em uma de suas sedes diplomáticas aduzindo que concedê-lo significaria fazer mal uso dos locais que ocupa a Embaixada, ou que concedê-lo desta forma significaria estender indevidamente as imunidades diplomáticas a uma pessoa sem status diplomático? Quais deveriam ser as consequências de ordem jurídica destes argumentos sobre os direitos humanos e liberdades fundamentais da pessoa afetada, tendo em conta que poderia se tratar de uma vítima de perseguição política ou de atos de discriminação?

F) Cabe ao Estado asilante negar um pedido de asilo ou refúgio, ou revogar o estatuto concedido como consequência da formulação de denúncias ou do início de um processo legal contra esta pessoa, tendo indícios claros de que estas denúncias têm um motivo político e que sua entrega poderia dar lugar a uma cadeia de eventos que terminaria causando graves danos ao sujeito, isto é, a pena capital, cadeia perpétua, tortura e tratamentos cruéis, desumanos e degradantes, à pessoa reclamada?

G) cabe ao Estado que foi objeto da resolução ou parecer de um mecanismo multilateral pertencente ao Sistema de Nações Unidas, através da qual lhe é atribuída responsabilidade pela violação dos direitos de uma pessoa asilada ou refugiada consagrados nos artigos 5, 7 e 8 da Convenção Americana, e dos artigos 7, 9, 10 e 14 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, solicitar cooperação judicial em matéria penal ao Estado asilante sem ter em consideração o parecer mencionado nem sua responsabilidade na violação dos direitos da pessoa asilada?

CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Solicitud de opinión consultiva que presenta el Gobierno de la República del Ecuador, 2016, p. 6. (documento oficialmente traduzido). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/observaciones_oc_new.cfm?lang=es&lang_oc=es&nId_oc=1708. Acesso em: 26 jan. 2025, p. 23-25.

exercício de direito de asilo de um Estado que é obrigado a respeitar esse direito; a compatibilização do *non refoulement* no asilo diplomático.

4.4.3 A manifestação de outros Estados

Sete Estados apresentaram manifestações escritas no curso do processo: Argentina, Belize, Bolívia, Guatemala, Jamaica, México e Panamá.

4.4.3.1 Argentina

A Argentina entende o asilo diplomático como um instituto regional aceito pela generalidade dos Estados latino-americanos, tendo a Convenção de Caracas codificado o costume regional na matéria. Reconhece que o asilo não é reconhecido universalmente e que a concessão de asilo diplomático é ato discricionário do Estado, em que questões de mérito, oportunidade e conveniência devem ser consideradas.[741] O direito humano ao asilo, inserido nas convenções e declarações internacionais, estaria relacionado a um direito de petição do indivíduo, e não à obrigatoriedade de sua concessão.

O Estado territorial que não é parte de nenhuma convenção sobre asilo não estaria obrigado a conceder salvo-conduto, embora deva respeitar a inviolabilidade dos locais da missão diplomática. Acerca do princípio *non refoulement,* a Argentina realiza leitura mais restrita do conceito e entende que não se aplica ao asilo diplomático. Contudo, isso não significa que haja o direito de o Estado asilante entregar o asilado ao Estado territorial, apenas que não se trata de não devolução nos termos do direito internacional dos refugiados.[742]

4.4.3.2 Belize

---

[741] CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Informaciones de la República Argentina a la solicitud de opinión consultiva que presenta el Gobierno de la República del Ecuador, 2017, p. 11-13.
[742] CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Informaciones de la República Argentina a la solicitud de opinión consultiva que presenta el Gobierno de la República del Ecuador, 2017, p. 21.

Belize apresenta interpretação restritiva a respeito do instituto do refúgio, não abordando especificamente o asilo diplomático em suas observações. A postura defensiva é evidenciada pela ênfase dada à soberania estatal e ao princípio da não intervenção, apresentado pelo Estado como parte do direito costumeiro e inserido como norma *jus cogens*.[743]

A respeito do direito de asilo, Belize compartilha o entendimento argentino de que os dispositivos existentes nas convenções internacionais referem-se ao direito de petição, e não necessariamente a um dever do Estado de conceder refúgio, da mesma forma que defende a aplicação do *non refoulement* para refúgio e asilo territorial.[744]

4.4.3.3 Bolívia

Em sua manifestação escrita, a Bolívia afirma que asilo ou refúgio apresentam uma dimensão dupla, na medida em que são direitos para quem solicita – inserida em perspectiva de direito humano de caráter universal – e uma potestade do Estado. O asilo concedido cria deveres de não intervenção para o Estado territorial, no sentido de não obstaculizar o direito de asilo concedido pelo Estado asilante. Adicionalmente, o Estado asilante deve observar o princípio da não devolução em eventual perspectiva de entrega do asilado ao Estado territorial.[745]

4.4.3.4 Guatemala

Tendo em conta a preeminência dos tratados de direitos humanos sobre o direito interno, conforme previsão constitucional, a Guatemala afirma que reconhece o direito de asilo como um direito humano. Por conseguinte, o asilo concedido gera obrigações *erga omnes*, independentemente da forma de asilo, visto que se insere no contexto de proteção internacional da pessoa humana; entre os elementos a serem observados está o princípio *non refoulement*. Por fim, o Estado pede à Corte que interprete o rol de crimes

[743] CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Written Observations presented by the Attorney General's Ministry of Belize, 2017, p. 2-3.
[744] CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Written Observations presented by the Attorney General's Ministry of Belize, 2017, p. 5-7.
[745] CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Respuesta del Estado Plurinacional de Bolivia a solicitud de opinión consultiva que presentada por el Estado de Ecuador, 2017, p. 1-10.

comuns tendentes ao impedimento de concessão de asilo de modo a abarcar o crime de corrupção, para que ele não seja caracterizado nem como crime político nem como crime comum conexo.[746]

4.4.3.5 Jamaica

O Estado jamaicano reconhece a existência de costume internacional em relação ao asilo territorial, porém afirma a inexistência de costume universal ao asilo diplomático. Para a América Latina, a Jamaica referencia o entendimento da Corte Internacional de Justiça nos casos Asilo e Haya de la Torre, a fim de indicar que o asilo diplomático se trata de prática não cristalizada no continente, envolvendo apenas algumas práticas sub-regionais.[747]

Além disso, a Jamaica afirma que o asilo diplomático não está entre as funções da missão diplomática definidas na Convenção de Viena de 1961, mas que sua observância é possível, na prática, em razão da regra da inviolabilidade dos locais da missão, que deve ser respeitada pelo Estado territorial mesmo que este se oponha ao instituto latino-americano.[748]

Acerca de vinculação com direitos humanos, a Jamaica entende que a proteção internacional dos direitos humanos se aplica a qualquer das formas de asilo, o que gera dever de cumprimento de obrigações *erga omnes* aos Estados. Entre essas obrigações está o *non refoulement,* bem definido no artigo III da Convenção de Caracas de 1954.[749]

Uma eventual solução para a questão de entrega de um asilado ao Estado territorial seria a interpretação do artigo III (2), da Convenção de Caracas de 1954, que dispõe que o Estado territorial não poderá processar o indivíduo por eventuais crimes políticos cometidos antes da entrega do asilado.[750]

---

[746] CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Observaciones del Estado de Guatemala a solicitud de opinión consultiva que presentada por el Estado de Ecuador, 2017, p. 1-11.
[747] CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Observations of the Government of Jamaica in reference to the Advisory Opinion presented by the Government of the Republic of Ecuador, 2017, p. 3-6.
[748] CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Observations of the Government of Jamaica in reference to the Advisory Opinion presented by the Government of the Republic of Ecuador, 2017, p. 6-7.
[749] CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Observations of the Government of Jamaica in reference to the Advisory Opinion presented by the Government of the Republic of Ecuador, 2017, p. 9-12.
[750] CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Observations of the Government of Jamaica in reference to the Advisory Opinion presented by the Government of the Republic of Ecuador, 2017, p. 14.

4.4.3.6. Panamá

Apesar de não ter previsão constitucional, o Panamá afirma que o direito de asilo é reconhecido no país por meio dos tratados ratificados. Trata-se de direito exclusivo do Estado territorial, que concede asilo em bases discricionárias.[751]

O Panamá faz distinção em relação ao alcance dos institutos de asilo e refúgio, afirmando que, apesar de figuras inter-relacionadas, elas apresentam características delimitadas pelo direito internacional público. Por fim, entende que o ato de não extraditar um indivíduo por crimes políticos – no caso do asilo territorial – não implica necessariamente a concessão tácita de asilo.[752]

4.4.3.7 México

O México apresenta longa manifestação, em que passa pela análise dos conceitos de refúgio e asilo político (gênero do qual decorrem o asilo diplomático e territorial), suas naturezas jurídicas, eventuais semelhanças, diferenças e suas aplicações por parte do governo, para então responder objetivamente aos questionamentos formulados pelo Equador.

Acerca de eventuais obrigações para um Estado territorial não parte de convenções sobre asilo, o México invoca o artigo 34 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, para afirmar que terceiro Estado não está obrigado a cumprir qualquer disposição sem seu consentimento de um tratado do qual não é parte.[753]

Em relação especificamente ao direito de asilo, o México transcreve a citação - apresentada no item 4.4.1 – da sentença do Caso da Família Pacheco Tineo vs. Bolívia, sobre a "tradição latino-americana de asilo". Na sequência, utiliza como argumento de

---

[751] CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Observaciones de la República de Panamá referente a la Solicitud de Opinión consultiva que presentada por el Estado de Ecuador, 2017, p. 2.
[752] CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Observaciones de la República de Panamá referente a la Solicitud de Opinión consultiva que presentada por el Estado de Ecuador, 2017, p. 6-7.
[753] CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Observaciones de los Estados Unidos Mexicanos referente a la Solicitud de Opinión consultiva que presentada por el Estado de Ecuador, 2017, p. 6.

autoridade o voto dissidente do juiz Alejandro Álvarez no Caso Asilo, para afirmar que "dita tradição" advém de uma prática que remonta à segunda metade do século XIX.[754]

Em subitem específico sobre "costume regional", o México já inicia com a referência à Corte Internacional de Justiça e ao Caso Asilo, para estabelecer as bases do que se poderia configurar um costume regional. Após estabelecer os critérios, a argumentação mexicana retoma o voto de Alejandro Álvarez, em que afirma a não existência de costume regional, e lista as "práticas ou modalidades de aplicação" do asilo diplomático – analisadas no item 3.1.4.5.

A conclusão mexicana neste tópico evidencia novamente o peso que o Caso Asilo e o voto de Álvarez tiveram na construção do argumento, ao serem expressamente referenciados:

> En esta tesitura, si bien existe una práctica reiterada sobre los puntos referidos por la Corte Internacional y el Juez Álvarez, se observa que dentro de los trabajaos preparatorios de las convenciones regionales antes citadas, no se desprende que a nivel regional se tenga un criterio uniforme sobre el alcance y aplicación de la figura de asilo.[755]

Destaquei essa passagem apenas para apontar a fragilidade do argumento também sob o ponto de vista da prática mexicana nos trabalhos preparatórios, sobretudo da Convenção de Caracas de 1954. Conforme analisado no capítulo 3, o delegado mexicano junto à Comissão Jurídica Interamericana e um dos representantes do país na Conferência Pan-americana da Caracas, Francisco A. Ursúa, subscreveu a exposição de motivos do projeto de convenção em que afirmava categoricamente que, no geral, as convenções anteriores sobre asilo diplomático faziam parte do "*derecho internacional consuetudinário vigente*".[756]

A conclusão da argumentação mexicana nesse tópico foi a seguinte: "*la opinio juris – imprescindible en la formación de uma norma de costumbre internacional – dificilmente puede ser comprovada para afirmar que la misma, además de ser uma norma convencional, también goza del carácter de norma consuetudinária*".[757] Deve-se

---

[754] CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Observaciones de los Estados Unidos Mexicanos referente a la Solicitud de Opinión consultiva que presentada por el Estado de Ecuador, 2017, p. 24.
[755] CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Observaciones de los Estados Unidos Mexicanos referente a la Solicitud de Opinión consultiva que presentada por el Estado de Ecuador, 2017, p. 28.
[756] Nota 147, capítulo 3.
[757] CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Observaciones de los Estados Unidos Mexicanos referente a la Solicitud de Opinión consultiva que presentada por el Estado de Ecuador, 2017, p. 29.

reconhecer que o México não adotou o critério expresso de Álvarez de negar categoricamente o instituto, mas sim optou por redação mais evasiva, nos termos da sentença do Caso Asilo, para não confirmar nem negar a existência, apenas deixando a questão para aspectos de comprovação e ônus da prova.

4.4.4 A manifestação de órgãos e organismos internacionais.

Os processos perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, seja na competência contenciosa, seja na consultiva, permitem ampla participação da comunidade jurídica por meio de intervenções como *amicus curiae*, que, entre as formas de participação, está a apresentação de observações escritas. Mais de cinquenta manifestações escritas de quarenta e seis instituições governamentais de Estados, de instituições públicas e privadas e de membros da sociedade civil (individual ou coletivamente) apresentaram manifestações escritas. Tendo em conta o recorte na análise judicial e o foco na prática dos Estados, não serão analisadas essas observações.

Contudo, tendo em vista o papel necessário desempenhado no procedimento e a pertinência no debate a respeito do tema, serão abordadas as manifestações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, do Acnur e do Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH).

4.4.4.1 Comissão Interamericana de Direitos Humanos

A manifestação da Comissão inicia com a análise da evolução do direito de asilo no continente. Nesse ponto, é resgatado o informe de 1982, a fim de identificar a existência na região da "tradição latino-americana do asilo".[758] A argumentação segue apontando os instrumentos normativos e as declarações políticas, sobretudo a respeito do refúgio, que levaram à ampliação do conceito de refugiados para abarcar também os migrantes latino-americanos.[759]

---

[758] CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Observaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos referente a la Solicitud de Opinión consultiva que presentada por el Estado de Ecuador, 2017, p. 5.

[759] Até o Protocolo de 1967, o conceito de refugiado apresentava restrição temporal e geográfica na caracterização do conceito de refugiado.

Para a Comissão, o direito de buscar e receber asilo é um direito humano individual, nos termos do artigo 22 (7) da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) e do artigo XXVII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, por meio das regras de interpretação dispostas no artigo 29 da CADH.[760]

Sobre a obrigação de proteção em legações diplomáticas, a Comissão cita precedente da Corte Europeia de Direitos Humanos em que afirma que, excepcionalmente, um Estado pode exercer sua jurisdição extraterritorialmente, sobretudo em casos que envolvem atividades de agentes diplomáticos ou consulares no exterior.[761] Cabe aqui apenas esclarecer que, neste ponto, o "exercício de jurisdição extraterritorial" relaciona-se com a aplicação, fora do território, de disposições normativas do Estado acreditante, não tendo nenhuma relação com a superada ficção da extraterritorialidade.

Nesse sentido, a Comissão afirmou que a obrigação de não deportar, extraditar ou remover de outro modo uma pessoa que esteja sob jurisdição de um Estado está no rol de obrigações *erga omnes*. Isso inclui a eventual impossibilidade de entrega a um terceiro Estado que, não sendo aquele de perseguição inicial, ofereça riscos à segurança do indivíduo.[762]

Adicionalmente, o princípio *non refoulement,* reconhecido pela Comissão como *jus cogens*, aplica-se ao asilo diplomático, nos termos do artigo 22 (8) da CADH. A não observância desse princípio pode acarretar responsabilidade dos funcionários diplomáticos por violações de direitos humanos. A Comissão também identifica no pedido de asilo um direito de petição do indivíduo em favor do Estado asilante, o que gera a obrigação de não entrega ao Estado territorial, decorrente do princípio da não devolução.[763]

---

[760] CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Observaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos referente a la Solicitud de Opinión consultiva que presentada por el Estado de Ecuador, 2017, p. 12-13.
[761] CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Observaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos referente a la Solicitud de Opinión consultiva que presentada por el Estado de Ecuador, 2017, p. 25-26.
[762] CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Observaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos referente a la Solicitud de Opinión consultiva que presentada por el Estado de Ecuador, 2017, p. 28-29.
[763] CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Observaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos referente a la Solicitud de Opinión consultiva que presentada por el Estado de Ecuador, 2017, p. 29-32.

Acerca de eventuais obrigações de terceiros Estados quanto ao direito de buscar e receber asilo, a Comissão citou casos de sua própria atuação – em análise do asilo territorial – para afirmar que o Estado que impede a saída de uma pessoa que busca proteção no exterior estaria violando um direito.[764]

Aplicando-se o entendimento ao asilo diplomático, caso a negativa de concessão de salvo-conduto resulte numa internação indefinida no indivíduo na legação do Estado asilante, o Estado territorial passa então a violar a liberdade pessoal do asilado, transformando o asilo em penalidade excessiva. Mais especificamente, e sendo a única a citar o caso que indiretamente motivou todo o processo, a Comissão citou pronunciamento do Grupo de Trabalho do Conselho de Direitos Humanos da ONU sobre detenções arbitrárias, que qualificou a prolongação do asilo a Julian Assange como violadora dos princípios da razoabilidade, necessidade e proporcionalidade. [765]

Por fim, a Comissão afirmou que o princípio da não devolução se aplica também a processos de extradição. Nesse sentido, caso haja pedido de asilo em concomitância com um processo de extradição, deve-se resolver primeiro o pedido de asilo, a fim de não incorrer em violação de direitos humanos.[766]

A Comissão Interamericana, de forma didática, apresentou anexo à sua manifestação em que lista os principais instrumentos de direitos humanos referentes aos institutos do asilo político (diplomático e territorial), do refúgio e da não devolução.[767]

4.4.4.2 Acnur e IPPDH-Mercosul

A agência da ONU para Refugiados centrou sua manifestação escrita em alguns aspectos do instituto do refúgio. O primeiro é o de que o *non refoulement* é a pedra

[764] CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Observaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos referente a la Solicitud de Opinión consultiva que presentada por el Estado de Ecuador, 2017, p. 13.
[765] CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Observaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos referente a la Solicitud de Opinión consultiva que presentada por el Estado de Ecuador, 2017, p. 36-37.
[766] CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Observaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos referente a la Solicitud de Opinión consultiva que presentada por el Estado de Ecuador, 2017, p. 39.
[767] CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Observaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos referente a la Solicitud de Opinión consultiva que presentada por el Estado de Ecuador, 2017, p. 40-41. Ao tempo que elogio o trabalho da Comissão em compilar todos esses dados, aponto apenas para provável erro na coluna referente ao Tratado de Montevidéu sobre Asilo e Refúgio Político de 1939, em constam seis países partes desse tratado – todos tendo ratificado no mesmo dia. Conforme visto no capítulo anterior, apenas Uruguai e Paraguai ratificaram esse tratado, e não foi na data mencionada na tabela. Acredito que a data indicada na tabela seja da assinatura, e não da ratificação, desse Tratado.

angular do sistema internacional de proteção aos refugiados e solicitantes de asilo. Adicionalmente, a Acnur entende a possibilidade de aplicação extraterritorial do princípio da não devolução. Por fim, afirma que é importante a manutenção do *status* de refugiado aos indivíduos, a fim de assegurar-lhes direitos.[768]

Por sua vez, o Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos do Mercosul lista projetos e programas implementados para a população refugiada e apresenta dados da mobilidade regional nos países membros do Mercosul. No "diagnóstico regional em matéria de asilo", o IPPDH afirma que a "tradição de asilo latino-americana" não se limita a uma dimensão histórica, embora não desenvolva a própria ideia de tradição aí inserida. Pelo contexto, constata-se que o órgão apresentou um panorama das regulamentações e declarações a respeito do tema que embasaria a continuidade de aplicação do asilo – mais relacionado ao territorial – como uma "tradição" contínua.[769]

4.4.5 A decisão da Corte

A Corte Interamericana[770] em 30 de maio de 2018, divulgou a Opinião Consultiva 25/18. O primeiro aspecto analisado foi a delimitação do escopo e a pertinência das questões formuladas pelo Equador à luz da competência consultiva da CtIDH.

A delimitação do escopo era necessária em razão de questionamentos vagos e abstratos por parte do Equador, ou que estipulavam hipóteses em favor de terceiro Estado de fora do regime jurídico continental, ou ainda que sugeriam contexto fático específico de eventual controvérsia em andamento.[771]

Na fase de admissibilidade, a CtIDH também analisou se o caso poderia ser uma espécie de encobrimento de caso contencioso existente, se poderia ser um instrumento

---

[768] CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. UNHCR Submissions to the Inter-American Court of Human Rights in the framework of the request for an Advisory Opinion on the scope and purpose of the right of asylum, 2017, p. 1-6.
[769] CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. IPPDH - Diagnóstico institucional y normativo em matéria de asilo en los países del MERCOSUR, 2016, p. 1-34.
[770] A composição da Corte para o julgamento era: Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot (México), Eduardo Vio Grossi (Chile), Humberto Antonio Sierra Porto (Colômbia), Elizabeth Odio Benito (Costa Rica), L. Patricio Pasmiño Freire (Equador). O juiz Eugenio Raúl Zaffaroni (Argentina) não participou.
[771] CORTE IDH. **Opinión Consultiva OC-25/18**. 30 de mayo de 2018. Serie A No. 25, p. 13.

de debate político interno, ou mesmo um mecanismo para resolução de questões de fato, o que impediria o exercício da função consultiva.[772]

A CtIDH admitiu que havia questionamentos formulados pelo Equador que guardavam estreita relação com o caso Assange,[773] sobretudo relacionado à estipulação de obrigações a terceiros Estados de fora da região; por isso os desconsiderou, mas sem rejeitar toda a Opinião Consultiva.

Dessa maneira, e entendendo que não era obrigada aos termos literais das questões propostas, a CtIDH reformulou os questionamentos de modo a abranger aqueles que guardavam direta pertinência com sua função consultiva. São eles:

> a) Teniendo en cuenta los principios de igualdad y no discriminación (previstos en los artículos 2.1, 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), el principio pro persona y la obligación de respetar los derechos humanos, así como los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los artículos 28 y 30 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 5 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, ¿es posible entender que el artículo 22.7 de la Convención Americana y el artículo XXVII de la Declaración Americana resguardan bajo el derecho humano a buscar y recibir asilo las diferentes modalidades, formas o categorías de asilo desarrolladas en el derecho internacional (incluyendo el asilo diplomático), conforme al artículo 14.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, a la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de Nueva York de 1967, así como a las convenciones regionales sobre asilo, y las normas pertenecientes al orden interno de los Estados miembros de la OEA?
> b) ¿Cuáles son las obligaciones internacionales que se derivan de la Convención Americana y de la Declaración Americana en una situación de asilo diplomático para el Estado asilante?[774]

Dos sete longos questionamentos formulados pelo Equador, a Corte Interamericana se propôs a analisar dois (reformulados): verificar se artigo 22 (7) da CADH se aplica também ao asilo diplomático e quais são as obrigações que derivam da Convenção Americana para o Estado asilante em caso de concessão de asilo diplomático.

---

[772] Em análise da jurisprudência da Corte Interamericana para admissibilidade de opiniões consultivas neste quesito: LOUREIRO, Silvia Maria da Silveira; CALAFATE, Pedro; SILVA, Jamilly Izabela De Brito *et al.* Observações Escritas da Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas. *In:* CORTE IDH. **Rechazo de la Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**, 2018. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/sor_comi/7_cdhdaue.pdf. Acesso em: 2 fev. 2025.
[773] CORTE IDH. **Opinión Consultiva OC-25/18**. 30 de mayo de 2018. Serie A No. 25, p.19.
[774] CORTE IDH. **Opinión Consultiva OC-25/18**. 30 de mayo de 2018. Serie A No. 25, p. 21-22.

Esse segundo questionamento tinha pertinência com as questões formuladas, sobretudo a respeito da entrega; entretanto, parte da ênfase na solicitação da OC e nas observações escritas dos Estados era também para eventuais deveres para o Estado territorial, o que deixou de ser objeto principal da Opinião Consultiva.

Em relação à nomenclatura e a conceitos, a CtIDH reconhece certa confusão na denominação dos termos, sobretudo os relacionados ao alcance da expressão *asilo político*, que muitas vezes era sinônimo de asilo diplomático em distinção do refúgio político, este consolidado posteriormente como asilo territorial – essa discussão já foi tratada ao longo do capítulo 2, à medida que analisava os títulos dos tratados. A fim de evitar maiores complicadores, a CtIDH adotou asilo político como gênero, do qual asilo territorial e asilo diplomático são espécies.[775]

Na análise do mérito da OC 25/18, proponho uma divisão em três partes, que não necessariamente seguem a ordem estabelecida na decisão, mas que guardam relação na maneira proposta, além do que busca evidenciar, sobretudo nos dois últimos itens, aspectos de grande relevância para a análise desta tese.

4.4.5.1 Direitos humanos e asilo diplomático

Para melhor compreensão da decisão da CtIDH, é importante analisar o artigo 22 (7) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos:

> Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos e de acordo com a legislação de cada Estado e com os convênios internacionais.[776]

---

[775] Posição adotada em geral, por exemplo, por México e Brasil. Essa confusão, contudo, segue na doutrina. Laura Hughes-Gerber, em publicação recente, considera asilo político uma subcategoria de asilo territorial – essa classificação, contudo, não encontra correspondência com a prática e a doutrina latino-americana majoritárias; já Sidney Guerra, também em recente publicação, segue o modelo tradicional de associação entre político e diplomático. Conforme indicado na introdução da tese, segui o modelo de asilo político (gênero) e asilo territorial e diplomático (espécies). Sobre os autores indicados: HUGHES-GERBER, Laura. **Diplomatic Asylum**: Exploring a Legal Basis for the Practice Under General International Law. Cham: Springer, 2021, p. 25-27.; GUERRA, Sidney. O asilo no sistema interamericano: Um direito soberano do Estado ou um direito inerente da pessoa humana? *In:* SQUEFF, Tatiana Cardoso (org). **Asilo Político**: Discussões Teóricas e Casos Emblemáticos. Londrina: Toth, 2021, p. 239-255, p. 242.

[776] COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. 22 nov. 1962. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 23 jan. 2025.

Dado que o direito tutelado no caso é o de buscar e receber asilo, a fundamentação da CtIDH baseou-se em dois eixos: i) conferir a existência de "legislação de cada Estado e com os convênios internacionais"; e ii) interpretar a expressão "em território estrangeiro".

No primeiro caso, realizou-se ampla pesquisa das normas constitucionais e infraconstitucionais que tratam de asilo e refúgio. Verificou-se que na maior parte dos Estados da OEA há algum tipo de vinculação normativa ao direito de asilo político, sobretudo ao asilo territorial. Nesse ponto, a CtIDH entendeu que esse critério se aplicaria ao asilo político em suas duas modalidades.

No segundo critério, por sua vez, a CtIDH apontou uma série de abordagens hermenêuticas para, ao final, consagrar a literalidade do disposto no artigo 22 (7). Utilizou-se bastante o método histórico e o recurso aos trabalhos preparatórios para indicar que, desde sua formação, a intenção dos Estados era a de limitar o escopo do "direito de dar e receber asilo" ao asilo territorial. Quando abordou a possibilidade de analisar o método evolutivo de interpretação, a CtIDH, em um parágrafo, afirmou que "nem a figura do asilo diplomático nem os motivos de sua codificação evoluíram",[777] razão pela qual não havia base de sustentação na defesa do asilo diplomático enquanto direito humano. Ao final, o termo *em território estrangeiro* foi preponderante para a conclusão da CtIDH no sentido de que não há condições de se ampliar a interpretação nesse ponto.

Dessa maneira, o direito de dar e receber asilo constante do artigo 22 (7) é válido apenas para o asilo territorial. Não existe direito humano ao asilo diplomático, segundo a Corte Interamericana. O asilo diplomático deveria ser demarcado dentro das relações interestatais.[778]

Fato curioso que não se pode deixar de mencionar é que, no início da discussão sobre o conceito jurídico, a CtIDH opta por utilizar a definição de asilo segundo a Resolução do *Institut de Droit International*, adotado na Sessão de Bath, de 1950.[779] Conforme vimos no capítulo anterior (item 3.3.1), essa resolução adotou abordagem em linha com a afirmação do direito do asilo relacionado aos direitos humanos; não à toa, a

[777] CORTE IDH. **Opinión Consultiva OC-25/18**. 30 de mayo de 2018. Serie A No. 25, p. 51.
[778] CORTE IDH. **Opinión Consultiva OC-25/18**. 30 de mayo de 2018. Serie A No. 25, p. 34.
[779] CORTE IDH. **Opinión Consultiva OC-25/18**. 30 de mayo de 2018. Serie A No. 25, p. 34.

resolução passou a ser relacionada entre os documentos sobre direitos humanos do *Institut*.

4.4.5.2 O princípio non refoulement e *entrega do asilado*

Restava ainda a análise de compatibilização do asilo com outro dispositivo da Convenção Americana de Direitos Humanos. O artigo 22 (8) dispõe que:

> Em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas.[780]

Nesse caso, apesar de a CtIDH reconhecer que esse parágrafo estava diretamente relacionado com o parágrafo anterior – em que negava a sua aplicação ao asilo diplomático –, a interpretação do art. 22 (8) permitiria ampliação de seu sentido de modo a abarcar o refúgio e todas as modalidades de asilo político. A explicação da CtIDH para essa dissociação hermenêutica baseava-se em dois principais eixos: i) não havia restrição geográfica definida nesse parágrafo como havia no parágrafo sétimo ("em território estrangeiro");[781] ii) havia entendimento consolidado na jurisprudência internacional – tanto da CtIDH quanto da Corte Europeia de Direitos Humanos –, no sentido de ampliação do entendimento da aplicação do princípio *non refoulement* não apenas para dentro das fronteiras dos Estados, como também para zonas de trânsito internacional e no alto-mar.[782]

Portanto, o princípio da não devolução entraria no rol de deveres do Estado cuja observância se daria no exercício de sua jurisdição extraterritorial. Nesse sentido, o artigo 22 (8) se aplicaria tanto ao asilo territorial e ao refúgio, como também ao asilo diplomático, devendo ser seguido pelos agentes diplomáticos das legações quando da análise do pedido de asilo em embaixadas.

---

[780] COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. 22 nov. 1962. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 23 jan. 2025.
[781] CORTE IDH. **Opinión Consultiva OC-25/18**. 30 de mayo de 2018. Serie A No. 25, p. 61.
[782] CORTE IDH. **Opinión Consultiva OC-25/18**. 30 de mayo de 2018. Serie A No. 25, p. 60.

O ato de entrega ou devolução de um asilado diplomático qualificado como perseguido político, por exemplo, violaria os direitos humanos do indivíduo. A qualificação, inclusive, geraria obrigações indiretas para o Estado territorial, sobretudo em caso de prolongamento indefinido do asilo diplomático. Sobre isso, disse a CtIDH:

> La Corte estima, además, que la situación jurídica de la persona tampoco puede quedar en un limbo o prolongarse indefinidamente. 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 estatal, 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 diplomática, sino que subsisten otras obligaciones que imponen al Estado adoptar las medidas diplomáticas, incluida la solicitud al Estado territorial de expedir un salvoconducto, o de otra índole que estén bajo su autoridad y, de conformidad con el derecho internacional, para asegurar a los solicitantes la garantía de los derechos convencionales.
>
> Finalmente, la Corte 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 (...).

Segundo a CtIDH, o princípio *non refoulement* acaba gerando obrigações acessórias ao Estado que recebe o indivíduo na sua legação, embora afirme que isso não significa necessariamente concessão de asilo diplomático. Além disso subsistem outras obrigações decorrentes, que a CtIDH denominou como *medidas diplomáticas*, entre as quais citou a solicitação junto ao Estado territorial de expedição de salvo-conduto, em conformidade com o direito internacional.

A Corte Interamericana foi além e disse que essas obrigações acessórias decorrentes, analisadas anteriormente, se situam no dever de cooperação entre Estados na promoção e observância dos direitos humanos. Esse dever, por sua vez, é uma obrigação de caráter *erga omnes*, de observância obrigatória a todos os Estados e vinculante segundo o direito internacional. Não obstante o caráter *erga omnes*, a CtIDH ainda afirmou que o dever de cooperação constituiria uma norma costumeira de direito internacional, nos termos do artigo 4.2 da Resolução 2625 da Assembleia Geral da ONU.

Em suma, i) a vedação de prolongamento indefinido; ii) o dever de não devolução/entrega do asilado; iii) a obrigação de negociar o salvo-conduto seriam todas obrigações *erga omnes* decorrentes do costume internacional de "cooperação entre Estados na promoção e observância dos direitos humanos". Ocorre que todos esses deveres listados são partes inerentes a um instituto bastante conhecido: o asilo diplomático.

Num simples silogismo – apenas para exercício argumentativo –, se todos esses componentes do asilo diplomático constituem obrigações *erga omnes* e são partes de um costume internacional, então se poderia dizer que o asilo diplomático, pelo menos nesses termos, também estaria inserido no tal "dever de cooperação entre Estados na promoção e observância dos direitos humanos", sendo, portanto, um tipo de garantia de direitos humanos individuais e um costume internacional, certo?

A resposta, segundo a Corte Interamericana de Direitos Humanos, é negativa. Em relação à não vinculação aos direitos humanos, analisamos no item anterior; já sobre a inexistência do costume, vejamos a seguir.

4.4.5.3 A reinvenção da "tradição latino-americana de asilo" e a negação do costume

Logo após estabelecer o critério conceitual a ser aplicado (asilo político como gênero e asilo diplomático como espécie), a CtIDH afirmou que o asilo político "coincide com a chamada 'tradição latino-americana do asilo'". [783] Contudo, antes de chegar ao subitem específico sobre esse conceito, a decisão percorreu o conhecido historicismo dos livros sobre direito de asilo do século XX, ao começar da Grécia e Egito antigos e chegar até a América Latina pós-independência, em narrativa bastante linear.

No subitem A.3 da OC 25/18, intitulada "A chamada 'tradição latino-americana do asilo' e a não extradição por delitos políticos ou conexos", a Corte Interamericana seguiu a descrição da linha histórica a partir do século XIX até a Convenção de Caracas de 1954.

[783] CORTE IDH. **Opinión Consultiva OC-25/18**. 30 de mayo de 2018. Serie A No. 25, p. 24.

Verificando-se as referências citadas neste subitem, a CtIDH baseou-se no julgamento do Caso Asilo, perante a Corte Internacional de Justiça, e no Informe do Secretário-Geral da ONU "*Cuestión del Asilo Diplomático*", de 1975 (apresentado na Assembleia Geral, mas cuja discussão foi descontinuada, conforme vimos no capítulo 3). Antes mesmo de analisar as conclusões a que a CtIDH chegou neste tópico, verifica-se que não há menção a doutrinas ou práticas latino-americanas de asilo no mesmo período, apenas menções de fora do continente.

A propósito, a leitura da CtIDH a respeito do processo que partiu do Caso Asilo e culminou na Convenção de Caracas 1954 demonstra uma leitura branda: "*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*".[784] Na sequência, a CtIDH aponta questões factuais acerca da reação do continente, como a resolução da OEA que considerou o asilo como um "princípio jurídico das américas", mas não expõe eventuais contradições da sentença, apenas traça paralelos entre as ações.

Não houve somente a falta de regulação precisa e concreta, mas também equívocos na análise do instituto latino-americano por parte da CIJ; não à toa, a maior parte dos juízes do continente naquela composição de julgamento, incluindo o juiz Read, votou contra a definição restrita de *urgência* da maioria da Corte, o que levou, de modo reativo, à existência de uma sequência de artigos sobre o tema na Convenção de Caracas de 1954.

A decisão passa então a descrever o desenvolvimento dos tratados de extradição, no tocante à não autorização de pedidos extradicionais para crimes políticos ou conexos. Ao final do subitem, a CtIDH afirma que:

> 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". 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

[784] CORTE IDH. **Opinión Consultiva OC-25/18**. 30 de mayo de 2018. Serie A No. 25, p. 29.

> 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.[785]

Apesar da conclusão, não seria a última menção à "tradição latino-americana do asilo na decisão". Pelo contrário, há onze menções à expressão completa ao longo da OC 25/18; uma delas servirá para referendar a posição da CtIDH acerca da inexistência de costume regional.

Conforme observado ao longo da análise de todo o processo dessa Opinião Consultiva, a questão sobre eventual existência de costume regional não era prioritária. O pedido do Equador fundamentou a vinculatividade de terceiros Estados à observância do asilo diplomático enquanto a existência de obrigações *erga omnes*. A natureza jurídica costumeira, embora reconhecida em uma passagem da petição, não era o foco da argumentação equatoriana.

A reformulação dos pedidos da Corte, por sua vez, centrou-se na interpretação de dispositivos convencionais claros, em questionamentos objetivos, que não demandavam necessariamente a análise desse ponto.

Entre os sete Estados que se manifestaram, apenas três abordaram a temática. A Argentina defendeu a existência de costume; o México apontou a não comprovação de *opinio juris,* em contradição já analisada anteriormente (item 4.4.2.7); e a Jamaica, que não é Estado latino-americano, argumentou, com base nos precedentes da CIJ, a não comprovação de costume.

É neste contexto, que a "*la Corte estima pertinente pronunciarse sobre el argumento referido a que el asilo diplomático constituiría costumbre regional*".[786] Para tanto, afirma que analisará conforme a comprovação dos dois elementos constitutivos do costume: prática reiterada e *opinio juris*.

Sua conclusão foi a seguinte:

> 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

[785] CORTE IDH. **Opinión Consultiva OC-25/18**. 30 de mayo de 2018. Serie A No. 25, p.31.
[786] CORTE IDH. **Opinión Consultiva OC-25/18**. 30 de mayo de 2018. Serie A No. 25, p. 53.

> determinadas situaciones el asilo diplomático o bien de otorgar algún tipo protección en sus legaciones.[787]

Passemos, então, ao modo pelo qual a Corte Interamericana chegou a essa conclusão.

A argumentação da CtIDH se baseia no entendimento da CIJ no Caso Asilo para comprovação de costume regional, que é constatado conforme "*la existencia de un uso uniforme y constante como expresión de um derecho del Estado outorgante del asilo*".[788] E aqui entra o primeiro problema da assimilação do precedente, porque, conforme fica evidenciado no trecho transcrito, a CIJ avaliou a questão – que era importante para a solução daquele caso – segundo a distribuição do ônus da prova num processo de sua competência contenciosa. Havia um litígio, e uma parte deveria comprovar que a outra estava vinculada a um costume regional.

No presente caso é bastante diferente: é um caso consultivo, em que nenhum dos atores buscou eventual comprovação do costume. Não houve, por parte da Corte, atribuição de distribuição de ônus da prova – e nem poderia, dada a natureza do caso. Contudo, a leitura deturpada do precedente seguiria.

Adicionalmente, a Corte Internacional de Justiça restringiu sua análise acerca de comprovação de costume regional sobre o direito de qualificação unilateral por parte do Estado asilante, e não do asilo diplomático como um todo. A Corte Interamericana, como será visto, não recortará o instituto em seus elementos principais; pelo contrário, avaliará, de forma genérica, a existência de costume regional sobre asilo diplomático.

Dada a escolha de aplicação do precedente da CIJ, a CtIDH passou a analisar a existência de costume regional no âmbito de todos os 35 Estados que hoje compõem a Organização dos Estados Americanos.[789] Em relação a isso, já em 1950, o Caso Asilo recorta a análise da eventual vinculatividade do instituto aos Estados latino-americanos. Isso fica evidenciado, inclusive, no voto de Alejandro Álvarez, quando analisa o direito internacional americano e suas subdivisões ou nomenclaturas como o "direito internacional latino-americano".[790]

---

[787] CORTE IDH. **Opinión Consultiva OC-25/18**. 30 de mayo de 2018. Serie A No. 25, p. 54.
[788] INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Asylum Case**. Judgement of November 20th, 1950, p. 277-278 (tradução da propria CtIDH).
[789] CORTE IDH. **Opinión Consultiva OC-25/18**. 30 de mayo de 2018. Serie A No. 25, p. 53.
[790] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Opinion dissidente de M. Álvarez, 1950, p. 294.

Diferentemente da minuciosa análise de legislações e aplicações constitucionais e infraconstitucionais sobre direito de asilo entre os Estados, neste tópico a CtIDH apenas disse que nem todos os membros da OEA são partes das diversas convenções sobre o tema; que as convenções não são uniformes em sua terminologia e que cada uma corresponde a um desenvolvimento progressivo do instituto do asilo diplomático.

De fato, são diversas convenções e com alguns dispositivos diferentes. É verdade também que cada tratado correspondeu à tentativa de codificação progressiva do direito regional no continente. Ambos os argumentos são válidos e gerariam dúvida razoável para se confirmar eventual existência de costume regional sobre direito de asilo até a década de 1950. Passados setenta anos após a última convenção sobre asilo ter sido concluída, seria necessário identificar a consolidação da aplicação dessas convenções a partir de então. Além disso, deveria a Corte Interamericana analisar não apenas as convenções, no todo, para apontar inexistência de uniformidade, mas sim identificar, em cada uma, critérios que se mantiveram, que subsistiram ou que foram reafirmados como reação à tentativa de restringir seu alcance. Passados setenta anos, questões como a qualificação unilateral do Estado asilante; o conceito de urgência e perigo para fins de concessão; a proibição de entrega do asilado qualificado em crime ou perseguição política; a manutenção dos deveres de respeito ao asilo e à inviolabilidade diplomática em casos de ruptura das relações; o dever de concessão de salvo-conduto, entre outros, mereceriam análise da CtIDH para identificar, nesses quesitos, a existência de costume regional latino-americano.

Em sua fundamentação, a CtIDH identificou ainda alguns Estados que se manifestaram no procedimento da Opinião Consultiva e afirmaram não haver posição uniforme da América Latina.[791] Conforme visto, foram apenas três Estados que abordaram o tema, sendo dois latino-americanos e historicamente defensores do instituto e do costume regional do asilo diplomático. A declaração escrita dos Estados no procedimento deveria ter sido confrontada com a prática deles próprios, a fim de identificar eventual ideia de vinculatividade.

Na realidade, a CtIDH fez isso e o fez muito bem. Apenas não utilizou como fundamentação neste tópico da decisão. Conforme dito, a relação de normas constitucionais e infraconstitucionais apresentada em outro tópico da OC 25-18 seria

[791] CORTE IDH. **Opinión Consultiva OC-25/18**. 30 de mayo de 2018. Serie A No. 25, p. 53.

um dos elementos essenciais para demonstrar a relação da prática reiterada com a sua identificação "como sendo o direito", nos termos do que propugna o art. 38 do Estatuto da CIJ. Isso serviria, inclusive, para refutar a declaração de Estados que apontaram que se trataria apenas de um ato de política exterior, em eventual contraposição a vinculação jurídica.

O último argumento utilizado pela CtIDH para negar a existência atual de costume regional foi o de que, "*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 persistente*".[792] A comprovação desse argumento é a declaração de abstenção de assinatura da delegação estadunidense junto à Conferência de Montevidéu, de 1933. Metonimicamente, a Corte Interamericana fundamentou, da parte para o todo, a fim de negar a existência do costume regional com base em seu tradicional negador persistente.

Não é o argumento mais importante, mas considero relevante indicar: se os Estados Unidos há 120 anos negam persistentemente a existência de um costume, de modo inverso, ele não contribuiria para atestar a existência do mesmo costume? Partindo-se da premissa de que não se costuma negar o que não existe (em direito internacional), apenas do que não se quer vincular, a própria opção argumentativa do exemplo dos Estados Unidos, ao fim e ao cabo, contribui para a afirmação de, no mínimo, algo que deveria ser mais bem analisado.

O argumento relevante é o de que os Estados Unidos nunca fizeram parte da América Latina, logo a ideia de "costume regional latino-americano" não passaria por eventual vinculação ou não do governo estadunidense. Isso não foi nem objeto de deliberação no Caso Asilo, que recortou desde o início a questão da comprovação de costume regional a uma prática latino-americana.

Tendo tudo isso exposto, a Corte Interamericana entendeu pela inexistência de *opinio juris*, não havendo, portanto, costume regional. No entanto, no último parágrafo desse subitem, resgata-se a ideia de "tradição latino-americana do asilo" da seguinte forma:

> 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

[792] CORTE IDH. **Opinión Consultiva OC-25/18**. 30 de mayo de 2018. Serie A No. 25, p. 53.

> 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".[793]

Para a CtIDH, o asilo diplomático só vincula aqueles Estados que são partes em tratados sobre o tema. Contudo, os Estados que não são partes teriam a faculdade de conceder asilo diplomático como expressão de sua soberania e dentro da lógica chamada "tradição latino-americana de asilo". O que seria essa "tradição" a Corte não explicou nem identificou.

Num exercício interpretativo meu, baseado na leitura da OC 25-18 e das questões analisadas neste capítulo, é possível chegar a algumas conclusões parciais a respeito do eventual alcance dessa "tradição latino-americana do asilo": 1) o asilo é facultativo para Estados não partes de tratados específicos; 2) esses Estados podem conceder eventualmente asilo como exercício de sua soberania; 3) caso concedam, há obrigações *erga omnes,* decorrentes do costume sobre o "dever de cooperação entre Estados na promoção e observância dos direitos humanos"; 4) entre as obrigações *erga omnes* estariam a não entrega do asilado, a negociação diplomática com o Estado territorial e a solicitação de expedição de salvo-conduto.

Uma ponta solta a respeito do argumento é de que forma os Estados Unidos, Canadá e demais países caribenhos que não sejam partes em convenções sobre asilo mas que eventualmente concedam asilo diplomático se encaixariam nessa delineada de "tradição latino-americana do asilo".

A Opinião Consultiva 25-18, em vez de contribuir para a afirmação do instituto, acabou lançando novas dúvidas, reavivando debates que estavam adormecidos ou mesmo consolidados pela prática Estatal ao longo dessas sete décadas desde a última convenção concluída.

4.5 Em paralelo: instituições internacionais e academia

[793] CORTE IDH. **Opinión Consultiva OC-25/18**. 30 de mayo de 2018. Serie A No. 25, p. 54.

4.5.1 Comissão de Direito Internacional da ONU

Em 2012, a Comissão de Direito Internacional (CDI) da ONU incluiu em seu programa de trabalho o estudo do direito internacional costumeiro. No ano seguinte, foi aperfeiçoado o escopo da temática, por meio da definição do título "Identificação do direito internacional costumeiro".[794] Ao longo da década, a CDI apresentou vários relatórios que culminaram, em 2018, na publicação do *Draft conclusions on identification of customary international law.*[795]

Embora não tenha relação direta com o caso Assange e com a Opinião Consultiva 25/18, é importante destacar que, no período em análise, havia relevante discussão sobre aspecto importante abordado pela Corte Interamericana.

Na conclusão 16 do *Draft*,[796] a CDI afirma a possibilidade de existência de costumes particulares, sejam eles regionais ou locais. Para tanto, deve o costume passar pela identificação dos dois critérios necessários (prática geral e *opinio juris*) e deve ser aceito entre os Estados relacionados. Nos comentários a essa conclusão, a CDI cita que, no tocante a costume regional, é comumente referenciado o instituto do asilo diplomático na América Latina.[797] Para efeitos de comprovação desse costume, a CDI adota o critério estabelecido pela CIJ no Caso Asilo.

---

[794] INTERNATIONAL LAW COMMISSION. **Analytical Guide to the Work of the International Law Commission**. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/guide/1_13.shtml. Acesso em: 20 nov. 2024.

[795] INTERNATIONAL LAW COMMISSION. **Draft conclusions on identification of customary international law** (Res. A/73/10), 2018. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/1_13_2018.pdf. Acesso em: 20 nov. 2024.

[796] Conclusion 16
Particular customary international law

1. A rule of particular customary international law, whether regional, local or other, is a rule of customary international law that applies only among a limited number of States.
2. To determine the existence and content of a rule of particular customary international law, it is necessary to ascertain whether there is a general practice among the States concerned that is accepted by them as law (opinio juris) among themselves.

cf. INTERNATIONAL LAW COMMISSION. **Draft conclusions on identification of customary international law** (Res. A/73/10), 2018. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/1_13_2018.pdf. Acesso em: 20 nov. 2024.

[797] INTERNATIONAL LAW COMMISSION. **Draft conclusions on identification of customary international law, with commentaries** (Res. A/73/10), 2018. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1_13_2018.pdf. Acesso em: 20 nov. 2024.

4.5.2 Comissão Jurídica Interamericana da OEA

Entre 2018 e 2022, a Comissão Jurídica Interamericana da OEA[798] também se debruçou sobre o tema do costume regional. Ao longo de três informes intitulados "*El derecho internacional consuetudinario particular en el contexto del continente americano*",[799] todos sob a relatoria do representante brasileiro, George Rodrigo Bandeira Galindo, a Comissão discutiu de maneira aprofundada a formação e a identificação do costume regional no continente americano.

No estudo, fica evidenciado a adoção de padrões distintos utilizados pela própria Corte Internacional de Justiça na identificação de um costume particular, sobretudo acerca do critério de distribuição de ônus da prova do costume. Além disso, a Comissão analisa o tópico da Opinião Consultiva em que afirma a inexistência de costume regional por não comprovação de *opinio juris*. Nesse aspecto, identificou também que os critérios adotados pela CtIDH partiram de uma generalidade dos 35 Estados sem levar em conta as particularidades de um grupo sub-regional, como a América Latina. Ademais, os critérios adotados pela CtIDH para afastar a existência de um costume regional sobre asilo diplomático teriam sido pouco claros.[800]

Para além dos informes sobre costume regional, em 2022, a Comissão Jurídica Interamericana emitiu a "*Declaración sobre la inviolabilidad de las sedes diplomáticas como principio de las relaciones internacionales y su relación con la figura del asilo diplomático*". A Declaração foi reflexo da Resolução da Assembleia Geral da OEA (AG/RES. 2959L-O/20) que encomendou à Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos que realizasse uma sessão para abordar os temas descritos e, sucintamente, expressou o seguinte:

---

[798] Apesar do nome oficial em português (Comissão Jurídica Interamericana), não raro é lido no Brasil esse mesmo órgão por meio da tradução de seu nome em espanhol (Comitê Jurídico Interamericano). Nesse caso, são duas denominações para o mesmo órgão. Algo parecido acontece com opinião/parecer consultivo, conforme apontei anteriormente.

[799] COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. **El derecho internacional consuetudinario particular en el contexto del continente americano** (Primer Informe), 3 febrero 2020, Rio de Janeiro. Disponível em: https://www.oas.org/es/sla/cji/docs/INFOANUAL.CJI.2020.ESP.pdf. Acesso em: 20 nov. 2024; COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. **El derecho internacional consuetudinario particular en el contexto del continente americano** (Segundo Informe), 17 febrero 2021, Rio de Janeiro. Disponível em: https://www.oas.org/es/sla/cji/docs/CJI-doc_627-21_ESP.pdf. Acesso em: 20 nov. 2020; COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. **El derecho internacional consuetudinario particular en el contexto del continente americano** (Tercer Informe), 17 julio 2021, Rio de Janeiro.

[800] COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. **El derecho internacional consuetudinario particular en el contexto del continente americano** (Tercer Informe), 17 julio 2021, Rio de Janeiro, p. 14.

> 1. La norma sobre la inviolabilidad de los locales de la misión diplomática no admite ningún tipo de excepción.
>
> 2. Los eventuales abusos a la norma sobre la inviolabilidad de los locales de la misión diplomática, en situaciones relativas a la concesión del asilo diplomático, deben ser resueltos recurriendo exclusivamente a las medidas previstas en el derecho diplomático.[801]

Juntamente com a declaração, foi publicada uma nota explicativa da Comissão, em que aborda aspectos atuais acerca do respeito à inviolabilidade dos locais da missão diplomática e da afirmação do instituto do asilo diplomático no continente americano.

Na nota explicativa consta o panorama sobre a vinculação dos Estados em relação ao instituto do asilo. No âmbito convencional, não há algo novo a acrescentar. No âmbito costumeiro, a nota apresenta a decisão da CtIDH na Opinião Consultiva 25-18. Além disso, durante as reuniões da Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos da Assembleia Geral da OEA, as delegações de Brasil e Colômbia reconheceram a existência de um costume regional, enquanto que a delegação mexicana afirmou que a concessão de asilo diplomático estaria a caminho de se transformar em norma consuetudinária internacional – mudança considerável em relação à posição junto à CtIDH em 2017 e mais próxima do posicionamento do México durante as décadas de 1930 a 1960.

4.5.3 O breve debate acadêmico

Em relação ao costume internacional, as discussões sobre o tema no período tiveram nos trabalhos da Comissão de Direito Internacional da ONU e na Comissão Jurídica Interamericana maior relevância em comparação com a publicação da OC 25/18.[802] Nesse sentido, diversas publicações analisaram especificamente o papel do costume regional no direito internacional.[803]

---

[801] COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. **Declaración sobre la inviolabilidad de las sedes diplomáticas como principio de las relaciones internacionales y su relación com la figura del asilo diplomático** (CJI/DEC. 03 CI-O/22). Disponível em: https://www.oas.org/es/sla/cji/docs/CJI-dec_03_CI-O-22_corr1_ESP.pdf. Acesso em: 29 nov. 2023.

[802] BARBOSA, Lutiana Valadares Fernandes. The Asylum Case: an analysis of the International Court of Justice's leading judgement on political asylum and regional custom. *In:* **Revista da Defensoria Pública da União**. N. 19, jan/jun.2023. Brasília/DF, p. 115-140.

[803] CHIMNI, B. S. Customary International Law: A Third World Perspective. *In:* **The American Journal**

Da mesma forma, tendo em conta a curta distância temporal entre o fim da Opinião Consultiva 25/18 e a finalização da presente tese, acredita-se que os estudos analíticos sobre seu conteúdo, bem como sobre seus efeitos ainda estejam em processo de elaboração.

Contudo, análises sobre aspectos da OC 25/18, sobretudo em relação à conclusão da CtIDH sobre a inexistência de direito humano a asilo diplomático, têm fomentado debate a respeito[804] e críticas à decisão.[805]

Durante toda a década de 2010, o tema do asilo diplomático permeou o debate internacional acadêmico e interinstitucional. Em grande medida, o impulsionador desse debate seguia asilado até abril de 2018, quando um desfecho sem precedentes ocorreu.

4.6 O fim do asilo de Julian Assange

Julian Assange ficaria quase seis anos asilado dentro da embaixada equatoriana em Londres. Contudo, o final do asilo não se deu mediante salvo-conduto concedido

---

of International Law, Vol. 112:1, 2018, p. 1-46; GALINDO, George. YIP, César. Customary International Law and the Third World: Do Not Step on the Grass. *In:* **Chinese Journal of International Law** (2017), 251–270; GALINDO, George. Particular customary international law and the International Law Commission: Mapping presences and absences. *In:* QIL, Zoom-in 86 (2021) 3-21; GALINDO, George. Direito Internacional Costumeiro Regional (Em especial no contexto Americano). *In:* ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Curso de Derecho Internacional**, 2022.; D'ASPREMONT. Jean. **The Discourse on Customary International Law**. Oxford: Oxford, 2021.

[804] GUERRA, Sidney. O asilo no sistema interamericano: Um direito soberano do Estado ou um direito inerente da pessoa humana? *In:* SQUEFF, Tatiana Cardoso (org). **Asilo Político**: Discussões Teóricas e Casos Emblemáticos. Londrina: Toth, 2021, p. 239-255; PAGLIA, Sofía. El dualismo asilo-refugio em el derecho latino-americano a la luz de la opinión consultiva OC-25/18. *In:* SQUEFF, Tatiana Cardoso (org). **Asilo Político**: Discussões Teóricas e Casos Emblemáticos. Londrina: Toth, 2021, p. 239-255; PAGLIA, Sofía. El dualismo asilo-refugio em el derecho latino-americano a la luz de la opinión consultiva OC-25/18. *In:* SQUEFF, Tatiana Cardoso (org). **Asilo Político**: Discussões Teóricas e Casos Emblemáticos. Londrina: Toth, 2021, p. 256-280; BARBOSA, Lutiana Valadares Fernandes. The Asylum Case: an analysis of the International Court of Justice's leading judgement on political asylum and regional custom. *In:* **Revista da Defensoria Pública da União**. N. 19, jan/jun.2023. Brasília/DF, p. 115-140.

[805] JUBILUT, Liliana Lyra; LOPES, Rachel de Oliveira. Considerações sobre a opinião consultiva 25/2018 da Corte Interamericana de Direitos Humanos: o asilo enquanto direito humano. *In:* SQUEFF, Tatiana Cardoso (org). **Asilo Político**: Discussões Teóricas e Casos Emblemáticos. Londrina: Toth, 2021, p. 216-237.; DÍAZ GALÁN, Elena C. La Indefinición jurídica del asilo diplomático al hilo de la prática internacional: "Uma figura olvidada". *In:* **Anuario Español de Derecho Internacional**. Vol. 35. 2019, p. 405-450.; ARLETTAZ, Fernando. El difícil encuadre del asilo diplomático como derecho humano. A propósito de la opinión consultiva número 25 de la Corte Interamericana. *In:* **Precedente**, Vol. 15. Julio-deciembre, 2019, p. 45-75.

pelo Reino Unido, tampouco pela saída espontânea, mediante manifestação formal do próprio asilado, como dispõe o direito internacional americano (Convenção de Caracas, art. XVII). Nesse contexto, cabe relembrar a didática exposição das hipóteses de saída de um asilado dos locais da missão diplomática, apresentada pela representante cubana em sustentação oral do Caso Haya de la Torre: 1) mediante salvo-conduto, garantida a inviolabilidade pessoal do asilado; 2) por ato voluntário do próprio asilado; 3) pela morte do asilado.[806]

Nenhuma das opções acima foi constatada no caso concreto. Em episódio com imagens marcantes, o governo equatoriano modificou seu entendimento acerca da concessão de asilo anteriormente concedido e, em 11 de abril de 2019, autorizou a entrada da polícia inglesa na embaixada, que retirou Julian Assange à força, carregado e se debatendo contra os policiais.[807] Cabe informar que, em 2017, o Equador havia concedido a nacionalidade equatoriana a Assange, numa estratégia malsucedida para conferir-lhe imunidade diplomática.[808]

Conforme vimos no capítulo 3, a própria Corte Internacional de Justiça, na sentença do Caso Haya de la Torre, afirmou que a hipótese de entrega de um asilado por crime político seria "repugnante ao espírito que anima a Convenção [de Havana]".[809] É na sequência desse trecho, inclusive, que a CIJ elabora toda a argumentação para afirmar a existência de uma "tradição latino-americana sobre asilo segundo a qual asilados não podem ser entregues".[810] Tradição essa, conforme vimos, que foi um subterfúgio semântico para não admitir a existência de um costume regional, embora lhe conferisse juridicidade.

Esse tema foi abordado nos votos de Philadelpho Azevedo, Caicedo Castilla e Alejandro Álvarez na primeira sentença do Caso Asilo, e todos rechaçaram qualquer hipótese de entrega.

---

[806] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire Haya de la Torre**. Procédure Orale: Exposé de Mme. Flora Díaz Parrado, 1951, p. 173.
[807] FUNDADOR do Wikileaks, Julian Assange é preso na embaixada do Equador em Londres. **Folha de São Paulo**. 11 abr. 2019. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/04/fundador-do-wikileaks-julian-assange-e-preso-na-embaixada-do-equador-em-londres.shtml. Acesso em: 22 dez. 2024.
[808] ECUADOR confirma que concedió la nacionalidade a Julian Assange para intentar acreditarlo como diplomático de su embajada em Londres. **BBC News Mundo**. 11 enero 2018. Disponível em: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-42654709. Acesso em 22 dez. 2024.
[809] Convenção da qual o Equador é parte.
[810] COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire Haya de la Torre**. Arrêt, 1951, p. 81

Além disso, na Opinião Consultiva 25/18, formulada pelo próprio Equador anos antes, houve manifestação expressa de que o Estado asilante possui o dever de não entrega do asilado. Segundo a CtIDH, esse dever engloba obrigações *erga omnes,* das quais o Equador tinha o dever de seguir.

Julian Assange ficou preso, aguardando processo de extradição para os Estados Unidos por crime de espionagem, por mais 1901 dias. Em 24 de junho de 2024, o ciberativista realiza acordo com a justiça estadunidense, em que confessa a violação da lei de espionagem em troca de sua liberdade.[811]

O instituto do asilo diplomático, nas primeiras duas décadas do século XXI, passou por uma nova fase, mas nem tão nova assim. Há mais de setenta anos, uma situação específica movimentou as engrenagens interinstitucionais, que levaram a decisões que não resolveram o caso concreto. Entre 2012 e 2018, o mundo voltou a discutir o instituto do asilo diplomático, em particular a América Latina; contudo, mais uma vez, as soluções adotadas, sobretudo pela jurisdição internacional, não contribuíram para a consolidação plena do asilo diplomático enquanto direito previsível e estável na América Latina; pelo contrário, demonstraram vicissitudes que poderiam ter sido resolvidas, mas que foram ampliadas.

---

[811] FUNDADOR do Wikileaks, Assange faz acordo com EUA e deixa prisão no Reino Unido. **G1 Mundo**, 24 jun. 2024. Disponível em: https://g1.globo.com/mundo/noticia/2024/06/24/julian-assange-acordo-justica-eua-culpado-espionagem-libertado.ghtml. Acesso em: 30 set. 2024.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

1 A jurisdição internacional mais uma vez chamada a se manifestar

Em 11 de abril de 2024, o México apresentou uma demanda formal contra o Equador perante a Corte Internacional de Justiça, solicitando também o deferimento de medidas provisórias.[812] No centro da discussão está a violação dos locais da missão diplomática pela polícia equatoriana, ocorrida em 5 de abril do mesmo ano, data em que o governo mexicano concedeu asilo diplomático ao ex-vice-presidente do Equador Jorge David Glas Espinel (2013-2018).

A medida extrema e inquestionavelmente violadora do direito internacional, sobretudo da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas de 1963 e da Convenção de Caracas sobre Asilo Diplomático de 1954,[813] foi precedida de uma espiral de ações que envolveu a declaração de *persona non grata*[814] da embaixadora mexicana em Quito, bem como a nota do Ministério das Relações Exteriores do Equador não reconhecendo o asilo diplomático concedido e classificando-o como ilegal, nos termos das Convenções de Montevidéu de 1933 e da Convenção de Caracas.[815]

Durante a invasão, o encarregado de negócios da embaixada do México, Roberto Canseco Martínez, foi agredido pelas forças policiais equatorianas na tentativa de impedir a prisão de Glas Espinel. Contudo, o ex-vice-presidente, que já havia sido preso temporariamente e que estava com mandado de prisão em aberto desde 5 de janeiro de 2024 por acusações de crimes de corrupção, suborno e desvio de recursos públicos, foi

---

[812] INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Embassy of Mexico in Quito Case (Mexico vs. Ecuador)**. Application Instituting Proceedings containing a Request for Provisional Measures, 11th April, 2024. Disponível em: https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/194/194-20240411-app-01-00-en.pdf. Acesso em: 02 fev. 2025.

[813] ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Conselho Permanente. Resolução CP/RES.1253/24 ver.1 (Intrusão da polícia equatoriana na embaixada mexicana em violação da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas e do Instituto do Asilo Diplomático), 10 abr. 2024. Disponível em: https://www.oas.org/pt/council/CP/documentation/res_decs/Default.asp?q=&e=&evento=. Acesso em: 02 fev. 2025.

[814] Em relação a aspectos práticos da declaração de *persona non grata* e seus significados, sobretudo para o direito interno brasileiro: HENRIQUES, F. S. O Controle judicial de atos de império (declaração de *persona non grata*): O STF e o HC 184.828'. **I Congresso de Direito Internacional da OAB/MT**, 2021, Cuiabá. Disponível em: https://youtu.be/dtw1DfR6DHk?t=9343. Acesso em 02 fev. 2025.

[815] ECUADOR. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. **Cancillería informa**, 5 abril 2024. Disponível em: https://www.cancilleria.gob.ec/2024/04/05/cancilleria-informa/. Acesso em: 2 fev. 2025.

detido novamente. No dia seguinte ao fato, o México rompe relações diplomáticas com o Equador.[816]

No julgamento das medidas provisórias (Caso Embaixada do México), a CIJ acatou as declarações do Equador, no sentido de que o país não mais teria violado e nem violaria futuramente a inviolabilidade dos locais da missão diplomática mexicana, o que foi entendido pela Corte como um ato unilateral gerador de obrigações internacionais.[817] Por isso, verificou que não subsistia o critério de urgência para o deferimento de medidas provisórias.[818]

Paralelamente, o Equador apresentou, em 29 de abril de 2024, uma demanda contra o México também perante a Corte Internacional de Justiça (Caso Glas Espinel).[819] Segundo o demandante, a entrada de Glas Espinel, em 17 de dezembro de 2023; sua permanência nos locais da missão da embaixada; e a posterior concessão de asilo diplomático violariam, entre outras, as Convenções de Montevidéu de 1933 e de Caracas de 1954, das quais ambos os países são parte.

Mais especificamente, o Equador afirma que o México teria violado as convenções ao conceder asilo diplomático a indivíduo considerado pelo Equador como criminoso comum, o que é expressamente vedado pelo direito de asilo. Além disso, o ato de concessão de asilo a um criminoso comum violaria os princípios da não intervenção e não ingerência nos assuntos internos dos Estados, expressos na Carta da ONU e no costume internacional.

Nesse contexto, constata-se que a via da jurisdição internacional da CIJ foi, uma vez mais, utilizada para buscar dirimir uma controvérsia entre Estados

---

[816] MÉXICO. Secretaria de Relaciones Exteriores. Comunicado n. 128, 06 abr. 2024. Disponível em: https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-rompe-relaciones-diplomaticas-con-ecuador-tras-ataque-a-su-embajada. Acesso em 2 fev. 2025.

[817] INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Embassy of Mexico in Quito Case (Mexico vs. Ecuador)**. Order on the Indication of Provisional Measures), 23rd May, 2024, p. 9. Disponível em: https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/194/194-20240523-ord-01-00-en.pdf. Acesso em: 02 fev. 202

[818] INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Embassy of Mexico in Quito Case (Mexico vs. Ecuador)**. Order on the Indication of Provisional Measures), 23rd May, 2024, p. 11. Disponível em: https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/194/194-20240523-ord-01-00-en.pdf. Acesso em: 02 fev. 2025

[819] INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Glas Espinel Case (Ecuador vs. Mexico)**. Application Instituting Proceedings, 29th April, 2024. Disponível em: https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/195/195-20240429-app-01-00-en.pdf. Acesso em: 02 fev. 2025.

latino-americanos a respeito da aplicação e da interpretação do instituto do asilo diplomático no continente.

No entanto, e valendo-se da análise realizada ao longo de toda a tese, é possível afirmar que eventual utilização dos precedentes anteriores da própria Corte Internacional de Justiça não contribuirá para uma solução adequada para o caso.[820] Em verdade, a aplicação do Caso Asilo e do Caso Haya de la Torre, bem como da Opinião Consultiva 25/18, deveriam ser superadas.

2 É preciso superar Haya de la Torre, a OC 25/18 e, de certa forma, Alejandro Álvarez

Passados mais de setenta anos desde a primeira sentença do Caso Asilo, constatou-se que o espírito reativo observado na prática estatal e na doutrina latino-americana das décadas de 1950 e 1960 foi arrefecendo com o tempo. Ainda se escreve comumente que a Convenção de Caracas sobre Asilo Diplomático de 1954 foi uma espécie de reação continental à dubiedade das sentenças da CIJ; entretanto, percebe-se certa ideia de complementaridade entre esses dois fatos por parte da doutrina e da prática dos Estados atualmente.

A leitura complementar dos julgamentos da CIJ e da Convenção de Caracas desvirtua o contexto histórico a que o novo tratado foi inserido. Deve-se reconhecer que o Caso Asilo e o Caso Haya de la Torre são maus precedentes, que devem ser superados quando da aplicação do instituto por parte dos Estados e da interpretação de seus dispositivos pela jurisdição internacional.

E nesse ponto eu digo de forma ampla: as sentenças da CIJ devem ser superadas em praticamente todos os seus pontos, como, aliás, já o foram. Prova disso é a existência da própria Convenção de Caracas, que teve de reafirmar a posição latino-americana sobre o instituto latino-americano para juízes não latino-americanos.

Vejamos os exemplos:

---

[820] Nesse sentido, concordo com as argumentações apresentadas em: QUINTANA, Francisco-José; URIBURU, Justina. México y Ecuador en la CIJ: um llamado a tomar em serio la experiencia latino-americana. *In:* ESTRADA ADÁN, Guillermo E (org.). **El asilo diplomático a debate**: México vs. Ecuador y Ecuador vs. México en la Corte Internacional de Justicia. Ciudad de México: Unam, 2024, p. 69-81.

i) Qualificação unilateral de crime ou perseguição política pelo Estado asilante: a Corte entendeu que não cabia, nos termos do paradigma analisado – Convenção de Havana de 1928 e costume regional "não comprovado": foi demonstrado, contextualmente, que a prática até então realizada não permitia essa interpretação. A disposição expressa das Convenções de Montevidéu (1933 e 1939) e, sobretudo, de Caracas de 1954 evidenciaram o esforço latino-americano em marcar posição sobre a aplicação do próprio instituto. As publicações latino-americanas contemporâneas e os trabalhos preparatórios da Convenção de Caracas evidenciaram isso;

ii) Conceito de urgência restrito, limitada à hipótese de real perseguição ou persecução penal do indivíduo: a despeito da questão processual já identificada por muitos votos dissidentes à época (questão não havia sido arguida na fase pré-processual durante a delimitação da controvérsia), esse tema foi objeto de três artigos na Convenção de Caracas de 1954, inclusive um em que afirma expressamente que "compete ao Estado asilante julgar se se trata de caso de urgência" (artigo VII);

iii) Impossibilidade de o Estado asilante solicitar a expedição de salvo-conduto antes que o Estado territorial exija a saída do asilado: a Corte estabilizou o impasse, uma vez que inviabilizava o pedido inicial do Estado asilante no caso de o Estado territorial não exigir a saída do asilado. A própria Corte reconheceu que a prática existente na região era contrária à sua interpretação extremamente literal do dispositivo, mas ainda assim decidiu não decidir;

iv) Indicação da violação ao critério de urgência como argumento de deslegitimação do asilo concedido, mesmo quando se verificou que a qualificação era de crime político: a Corte entendeu que o crime imputado a Haya de la Torre não era crime comum e que o asilado (por crime político) estava sendo processado, podendo ser preso. Isso, por si só, já bastaria para a identificação da existência de um asilo diplomático legítimo, o que eventualmente convalidaria a alegada violação de não observância dos critérios estritos de urgência. Ocorre que a Corte optou apenas por indicar que a concessão de asilo se deu em violação a um artigo da Convenção de Havana, criando o impasse que levou à

apresentação do segundo caso, que, por sua vez, afirmou que, a despeito da violação, não havia dever de entrega do asilado ao Estado territorial.

v) A não comprovação de costume regional latino-americano: a solução evasiva da CIJ não correspondeu com a farta documentação indicada pelas partes no processo. A Corte deu pouca importância a documentos oficiais do próprio Estado peruano, no contexto dos golpes de Estado de outubro de 1948, em que afirmava explicitamente que reconhecia o asilo diplomático concedido pelas embaixadas, inclusive a dirigentes do APRA. No entanto considerou que a assinatura – mas não ratificação – das Convenções de Montevidéu de 1933 e 1939 seriam um dos motivos razoáveis para identificar a posição de negador persistente a eventual costume regional por parte do Peru. A doutrina latino-americana majoritariamente se opôs a essa conclusão, e nos trabalhos preparatórios da Convenção de Caracas, o caráter costumeiro do instituto era recorrentemente apontado em oposição ao julgamento da CIJ.

Não se pode dissociar a menção de trechos do precedente de seu contexto, muito menos do que ele, de fato, decidiu (ou não decidiu, no caso). Os casos da CIJ não podem servir de parâmetro para aplicação do instituto na América Latina, uma vez que eles não levaram em conta, já naquele contexto, a prática existente. Como dito no capítulo 3: não servia para 1950, e também não serve para os dias atuais.

Ocorre que a ideia de complementaridade entre os casos e a Convenção de Caracas, bem como o recorte de trechos da sentença como argumento de autoridade serviram para fazer dos casos da CIJ parâmetros de análise do asilo diplomático até a presente data. Isso ficou evidenciado na análise da OC 25/18.

Na curta passagem da decisão em que negou a existência de costume regional por não comprovação de *opinio juris*, a CtIDH se valeu da aplicação do precedente do Caso Asilo e a aplicou sem fazer qualquer atualização ou distinção com os termos identificados no caso concreto. Pelo contrário, adotou-se critério que não foi utilizado pela CIJ na primeira sentença do Caso Asilo, como a ampliação do critério de generalidade para os 35 Estados da OEA, em vez de se analisar apenas entre os latino-americanos. Da mesma forma, a CIJ não utilizou a figura dos Estados Unidos

como negador persistente a fim de negar a aplicação do instituto, visto que não analisava o costume particular para todo o continente, e sim de forma limitada.

Nesse tópico, a propósito, diferentemente da CIJ – em que a identificação do costume era objeto da controvérsia –, a Corte Interamericana de Direitos Humanos poderia muito bem não decidir. Primeiro porque não era objeto direto do questionamento do México nem da reformulação elaborada pela própria CtIDH. Segundo porque, conforme sua própria jurisprudência,[821] a Corte não estaria obrigada a responder a eventual pedido, muito menos àquilo que não havia sido diretamente perguntado. Nesse caso, a não decisão, pelo menos, não reproduziria algo com maior capacidade de prejuízo ao desenvolvimento do instituto do que decidir, por critérios vagos, sobre a não comprovação de costume.

É nesse caso que se encaixa o trecho final do título deste subitem, em que afirmo a necessidade de superação, em certa medida, de Alejandro Álvarez.

Como um dos juristas mais influentes do continente no século XX, seu voto no Caso Asilo é, no geral, assimilado acriticamente pelos aplicadores do instituto e lido praticamente como um anexo à própria sentença da Corte; nesse ponto, a influência dos votos dos outros juízes latino-americanos no mesmo julgamento é mínima.

O voto de Álvarez, sobretudo em relação ao trecho em que afirma a inexistência de costume regional latino-americano, aponta para uma contradição em relação ao seu célebre *Droit International Américain* que, em 1910 – na falta de um tratado multilateral amplo que vinculasse os Estados da região[822] – afirmara a existência do direito de asilo segundo o direito internacional americano. Para validar sua afirmação, ele cita a prática dos Estados Unidos que, embora não reconhecesse o asilo como direito, afirmara que, entre os países da América Latina, "esse costume existe".[823]

---

[821] CORTE IDH. Opinión Consultiva OC-16/99. El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal. 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, pár. 31; CORTE IDH. Opinión Consultiva OC-21/14. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, pár. 25; CORTE IDH. Opinión Consultiva OC-22/16. 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 Salvador). 26 de febrero de 2016. Serie A No. 22, pár. 21; CORTE IDH. Opinión Consultiva OC 24/17, de 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24, pár. 20.

[822] O Tratado de Montevidéu de 1899 tinha poucas ratificações.

[823] ÁLVAREZ, Alejandro. **Le Droit International Americain**. Paris: Pédone, 1910, p. 74.

Não quero aqui me inspirar em Manuel Adolfo Vieira, que escreveu sobre as contradições de Georges Scelle a respeito de seu posicionamento no direito de asilo, a fim contrapor versões distintas de Álvarez. É inclusive totalmente plausível a mudança de opinião, considerando-se quarenta anos entre a publicação do livro e a sentença da CIJ. Apenas reitero aquilo já analisado no capítulo 3, em que foi evidenciado que o voto de Álvarez, já em 1950, não refletia o desenvolvimento do asilo diplomático nas décadas anteriores ao Caso.

3 Por uma concepção mais precisa de "tradição latino-americana do asilo"

Ao longo desta tese verificou-se diversas acepções para a mesma expressão. Em nenhuma dessas, contudo, a "tradição latino-americana do asilo" conferiu mais direitos; pelo contrário, sempre que foi utilizada serviu para limitar ou mesmo negar eventual juridicidade ao asilo diplomático.

Como a "tradição" não é uma categoria jurídica definida, tampouco é analisada enquanto fonte formal do direito internacional, ela serve apenas como símbolo de afirmação de uma resistência latino-americana, de modo a identificar características comuns, ou até mesmo práticas que indicariam uma cultura jurídica própria na aplicação do instituto. Cultura jurídica, por outro lado, que não é bem definida pelo próprio direito internacional latino-americano. Dessa maneira, a "tradição latino-americana" passa a ser um espantalho, que serve para evitar maior vinculatividade, ao mesmo tempo que está à disposição para o Estado que quiser aplicá-la.

Isso ficou evidenciado na conclusão da OC 25/18, em que afasta o costume regional, mas afirma a existência da "tradição latino-americana do asilo", assentada "sobre conceitos de soberania e prerrogativa estatal".[824] Soberania essa, inclusive, que pode ser o fundamento da concessão de asilo por parte de terceiros Estados do continente que não sejam partes de nenhuma das convenções sobre asilo diplomático.

É possível traçar alguns paralelos com os usos da expressão no Caso Haya de la Torre e na OC 25/18.

---

[824] CORTE IDH. **Opinión Consultiva OC-25/18**. 30 de mayo de 2018. Serie A No. 25, p. 38.

No Caso Haya de la Torre, comprovou-se que a utilização do termo serviu de subterfúgio semântico para evitar afirmar a existência de um costume regional sobre a não entrega de um asilado por crime político ao Estado territorial. A CIJ, inclusive, afirmou que essa tradição, reconhecida pela unanimidade dos Estados latino-americanos, só poderia ser superada por uma norma convencional em sentido contrário.

Na OC 25/18, por sua vez, serviu também como contraposição à negação do asilo diplomático, de modo geral, como costume regional latino-americano. Aqui se verifica também o exercício de extrapolação hermenêutica realizada pela Corte Interamericana: em nenhum momento a CIJ afirmou a inexistência de um costume regional sobre asilo como um todo; ela analisou o direito de qualificação unilateral em específico (Caso Asilo) e, posteriormente, o dever de não entrega do asilado pelo Estado asilante (Caso Haya de la Torre) – momento em que afirma a tal "tradição latino-americana do asilo" para não atestar a existência de costume regional nesse quesito.

À luz do exposto, não proponho necessariamente um conceito de "tradição latino-americana de asilo", o que proponho é que se passe a associá-la com aquilo que ela é, tem sido, mas encontra grande resistência em se admitir: um costume regional latino-americano. As evidências de mais de 150 anos de prática estão devidamente analisadas ao longo da tese e apontam para a comprovação efetiva do costume regional.

Caso a admissão desse fato siga encontrando resistência por parte de alguns Estados e pela jurisdição internacional, então sugiro recortar o instituto naquilo em que tradicionalmente se entende como vinculante aos Estados latino-americanos. Assim, a "tradição latino-americana do asilo" enquanto costume regional engloba os seguintes aspectos: i) qualificação unilateral do crime ou motivação política por parte do Estado asilante; ii) qualificação unilateral sobre o critério de urgência pelo Estado asilante; iii) dever de não entrega do asilado ao Estado territorial; iv) respeito às inviolabilidades dos locais da missão diplomática por parte do Estado territorial; v) direito do Estado asilante de solicitação de salvo-conduto ao asilado; e vi) respeito do direito de asilo em caso de ruptura de relações diplomáticas. Esses pontos são seguidos pela maior parte dos Estados na maioria dos casos de asilo diplomático, sendo considerados juridicamente pelo Estado territorial na maioria das vezes.

4 Questões sobre asilo diplomático que merecem contínuo aprimoramento ou novo entendimento

Partindo-se da premissa de que a identificação do costume regional latino-americano – conforme analisado no item anterior – é a primeira dessas questões, passo então a analisar outra questão que vem ganhando proeminência nos últimos tempos: o movimento de associação cada vez maior entre crimes políticos e crimes comuns nas democracias da América Latina.

Tentativas frustradas de golpes de Estado não deixaram de existir na região. Contudo, a reação institucional a esses *pronunciamentos* tem sido cada vez mais nos limites definidos pela própria jurisdição constitucional dos Estados. No geral, não se têm visto tribunais revolucionários ou de exceção que adotem normas excepcionais, e sim a própria jurisdição civil (não militar) aplicando os tipos penais presentes nos códigos, mediante processos judiciais com garantias de contraditório e ampla defesa.

Nesses termos, em que medida a fuga para uma embaixada configuraria, por exemplo, a aplicação do artigo I (crimes políticos) ou do artigo III (crimes comuns) da Convenção de Caracas de 1954?

Creio que essa resposta, porém, não admite generalizações. Da mesma forma, não vejo a solução passando por codificação de eventual rol de crimes políticos ou definição convencional de uma terminologia própria para delitos políticos – e aqui concordo com a resposta do Comitê Jurídico Interamericano quando analisou a questão em 1960.

Trata-se de questão que seguirá aberta e dependerá da análise específica de cada caso concreto, a fim de se definir a correta qualificação do crime, consoante aplicação do direito regional sobre asilo e do contexto factual ensejador dessa qualificação.

Passo então a outra questão de extrema importância: a associação entre asilo diplomático e direitos humanos.

Embora não tenha sido objeto principal desta tese – na realidade esse tema em si requereria uma tese específica – foi analisado o desenvolvimento da associação entre o direito de asilo, inicialmente de caráter eminentemente interestatal, e a proteção

internacional da pessoa humana ao longo das décadas, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 1930.

A crescente preocupação internacional com a questão dos refugiados e a trágica experiência da Guerra Civil Espanhola foram movimentos que levaram o conceito de asilo diplomático a ser paulatinamente entendido para além de mero ato humanitário, englobando também a dimensão do próprio indivíduo enquanto sujeito de direitos.

Essa posição era minoritária, mas ganhava força com os movimentos de afirmação dos direitos humanos no pós-Segunda Guerra e com o advento da ONU e da OEA. A Resolução do *Institut de Droit International*, durante a Sessão de Bath, em 1950, passou a ser referenciado como um dos marcos no entendimento dessa associação.

Da mesma forma, a doutrina latino-americana dos anos 1950 e 1960, e a doutrina em língua inglesa a partir dos anos 1980 passaram associar cada vez mais o asilo diplomático à proteção internacional da pessoa humana.

Na própria manifestação da Comissão Interamericana[825] e de alguns Estados – inclusive Jamaica[826] e Belize,[827] que negaram a existência de costume regional – a relação entre direito de asilo e direitos humanos estava bem delineada. Contudo, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, em interpretação restritiva acerca do alcance do artigo 22 (7) da CADH, negou a aplicação desse artigo ao asilo diplomático.

Entre os fundamentos para a decisão, a CtIDH considerou que o asilo diplomático tem bases interestatais,[828] diferentemente do asilo territorial e do refúgio, cujos instrumentos normativos se aplicam à sistemática dos direitos humanos. Ocorre que esse argumento já foi superado pela própria Corte Interamericana na Opinião Consultiva 16/99, ao afirmar que o artigo 36, (1), "b", da Convenção de Viena sobre Relações Consulares de 1963 – de base eminentemente interestatal –, consagrava aquilo

---

[825] CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Observaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos referente a la Solicitud de Opinión consultiva que presentada por el Estado de Ecuador, 2017, p. 12.
[826] CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Observations of the Government of Jamaica in reference to the Advisory Opinion presented by the Government of the Republic of Ecuador, 2017, p. 11.
[827] CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Written Observations presented by the Attorney General's Ministry of Belize, 2017, p. 5.
[828] CORTE IDH. **Opinión Consultiva OC-25/18**. 30 de mayo de 2018. Serie A No. 25, p. 34.

que ficou conhecido como “direito à assistência consular”, considerado pela CtIDH um direito humano.[829]

Outra opção é analisar a hipótese de direito à petição de asilo diplomático como um direito humano, e não o asilo diplomático como um todo. Isso não inviabilizaria o caráter discricionário do Estado asilante em conceder ou não o asilo, da mesma forma que regularia eventuais direitos básicos ao asilado desde a petição, como o direito a não ser entregue ou devolvido ao Estado territorial enquanto ocorre o processamento da análise e, em caso de divergência entre Estado asilante e Estado territorial, que se garanta ao asilado o direito de acompanhar eventual pedido de extradição fora do país de onde é perseguido, nos termos hoje consagrados pela Convenção de Caracas de 1954.

Essa hipótese também decorria de eventual identificação do asilo diplomático enquanto norma secundária, e não norma primária de direito internacional.[830]

Caso a alternativa seja restringir ainda mais a relação entre direitos humanos e asilo diplomático, que se aponte então o direito individual e consequente dever do Estado de análise do pedido de asilo em casos quando o risco de não concessão possa acarretar graves violações de direitos humanos, ou cometimento de crimes contra a humanidade pelo Estado territorial. Nesse sentido, o asilo diplomático passaria a ser um dever do Estado, em consequência de obrigações *erga omnes* de proteção em casos extremos.

De todo modo, o certo é que há inúmeras hipóteses plausíveis de identificação e de interpretação do asilo diplomático à luz dos direitos humanos, o que levaria, também nesse tópico, à superação do entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos na Opinião Consultiva 25/18.

---

[829] CORTE IDH. **Opinião Consultiva 16/99:** El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal, de 01 de octubre de 1999. Série A, n. 16. Sobre isso: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **International Law for Humankind**: Towards a New Jus Gentium 2nd Ed. Leiden: Martinus Nijhoff, 2010.; CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. **El ejercicio de la función judicial internacional**: Memorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.; CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. **Os tribunais internacionais e a realização da justiça**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015. Escrevi sobre o desenvolvimento de dois institutos eminentemente interestatais - a proteção diplomática e assistência consular – e suas relações paulatinas com a proteção internacional da pessoa humana em: HENRIQUES, F. S. **O desenvolvimento da proteção diplomática e da assistência consular e a contribuição da Corte Internacional de Justiça**: uma análise dos casos LaGrand, Avena e Diallo. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, 2016.

[830] COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. **El derecho internacional consuetudinario particular en el contexto del continente americano** (Tercer Informe), 17 julio 2021, Rio de Janeiro, p 14.

No momento de conclusão da tese, cinco pessoas estão asiladas na embaixada argentina em Caracas,[831] cuja administração dos locais da missão e dos asilados está a cargo do Estado brasileiro.[832] A proteção desses indivíduos e a garantia mínima de seus direitos se dá em função de regras estabelecidas ao longo de mais de 150 anos de afirmação de um instituto que chegou na América com os colonizadores, mas que foi consolidado pelos Estados latino-americanos por meio de tratados e da construção de um costume regional, esses, sim, componentes de verdadeira tradição latino-americana de asilo.

[831] A Argentina apresentou uma demanda contra a Venezuela sobre esse caso perante o Tribunal Penal Internacional; contudo, há muitas dúvidas a respeito da viabilidade desse pedido junto ao TPI, *cf.* QUINTANA, Francisco-José; URIBURU, Justina. Argentina v. Venezuela? Notes on Diplomatic Tensions and International Dispute Settelment. *In:* **EJIL Talk!** 9 jan. 2025. Disponível em: https://www.ejiltalk.org/argentina-v-venezuela-notes-on-diplomatic-tensions-and-international-dispute-settlement/. Acesso em: 31 jan. 2025.

[832] BRASIL, Mariana. Brasil faz acordo com Venezuela e assume embaixadas da Argetina e Peru em Caracas. **Folha de São Paulo**. 5 ago. 2024. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2024/08/brasil-faz-acordo-com-venezuela-e-assume-embaixadas-da-argentina-e-peru-em-caracas.shtml. Acesso em: 5 fev. 2025.; HERNÁNDEZ, Alicia. Os venezuelanos refugiados há 9 meses em embaixada sob custódia do Brasil: 'Maduro sabe que somo civis desarmados e indefesos'. **BBC News Mundo**. 22 dez. 2024. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/cly4dq3vdq7o. Acesso em: 5 fev. 2025.; ASILADOS en embajada argentina em Caracas exigen activación "urgente de poder diplomático". **SWI Swissinfo.ch**. 03 feb. 2025. Disponível em: https://www.swissinfo.ch/spa/asilados-en-embajada-argentina-en-caracas-exigen-activaci%c3%b3n-%22urgente-de-poder-diplom%c3%a1tico%22/88816334. Acesso em: 7 fev. 2025.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando. Algumas considerações sobre o asilo diplomático e o asilo territorial. *In:* **Estudios de Derecho Internacional**: homenaje al professor Camilo Barcía Trelles. Santiago de Compostela: Universidad Santiago de Compostela, 1958.

ACCIOLY, Hildebrando. Asilo diplomático. Qualificação do delito (Parecer). *In:* CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty**. Vol. V (1952-1960). Brasília, Senado Federal, 2001.

ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 1948.

ACCIOLY, Hildebrando. **Tratado de Direito Internacional Público** – Tomo II. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1934.

ACCIOLY, Hildebrando. **Tratado de Direito Internacional Público**, Tomo I, 2ª Ed. Rio de Janeiro: MRE, 1956.

ACCIOLY, Hildebrando. **Tratado de Direito Internacional Público**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1956, Tomo I.

ACCIOLY, Hildebrando. **Tratado de Direito Internacional Público**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1934, Tomo II.

ACCIOLY, Hildebrando. **Tratado de Direito Internacional Público**. Vol. 1. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1956.

ACORDO BOLIVARIANO DE EXTRADIÇÃO. **Congreso Bolivariano de Caracas**, 18 de julio de 1911. Disponível em: https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_acuer_extra_congre_bolivariano.pdf. Acesso em: 10 jan. 2025.

ACTAS de las Sessiones del Congreso Sud-Americano de Derecho Internacional Privado, instalado en Montevideo el 25 de agosto de 1888 y clausurado el 18 de febrero de 1889, p. 13. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/848. Acesso em: 19 maio 2021.

AKANDE, Dapo. The Julian Assange Affair: May the UK Terminate the Diplomatic Status of Ecuador's Embassy? Updated. *In:* **EJIL: Talk!**, 17 ago. 2012. Disponível em: https://www.ejiltalk.org/may-the-uk-terminate-the-diplomatic-status-of-ecuadors-embassy/ Acesso em: 20 dez. 2024.

ALBERTINI, L. E. Derecho Diplomático. Paris: Libreria de Rosa y Bouret, 1866; MONCADA, Hugo Cabral de. **O asilo interno em direito internacional público.** Coimbra: Edição do autor, 1946.

ALBUQUERQUE MELLO, Celso D. **Curso de Direito Internacional Público** (Vol.II). 15ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

ALBUQUERQUE MELLO, Celso D. **Direito Internacional Americano**: estudo sobre a contribuição de um direito regional para a integração econômica. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

ÁLVAREZ, Alejando. **Le Droit International Americain**. Paris: Pédone, 1910.

ALVAREZ, Alejandro. **Considérations Générales sua la codification du Droit International Américain**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1927.

ÁLVAREZ, Alejandro. **La Conférence des Juristes de Rio de Janeiro et la Codification du Droit international Américain**. Paris: A. Pedone, 1913.

ÁLVAREZ, Alejandro. **Le Droit International Americain**. Paris: Pédone, 1910.

ALVAREZ, Alejandro. **Le Panaméricanisme et la Sixième Conférence Panaméricaine**. Paris: Les Éditions Internationales, 1928.

AMBOS, Kai, El Caso de Julian Assange: orden de detención europea versus asilo diplomático. *In:* **Nuevo Foro Penal** 81: 116-138, 2013.

ANTOKOLTZ, Daniel. **Tratado Teorico y Practico de Derecho Diplomático y Consular**. Tomo I. Buenos Aires: Editoral Ideas, 1948.

ARLETTAZ, Fernando. El difícil encuadre del asilo diplomático como derecho humano. A propósito de la opinión consultiva número 25 de la Corte Interamericana. *In:* **Precedente**, Vol. 15. Julio-deciembre, 2019.

ASILADOS en embajada argentina em Caracas exigen activación "urgente de poder diplomático". **SWI Swissinfo.ch**. 03 feb. 2025. Disponível em: https://www.swissinfo.ch/spa/asilados-en-embajada-argentina-en-caracas-exigen-activaci%c3%b3n-%22urgente-de-poder-diplom%c3%a1tico%22/88816334. Acesso em: 7 fev. 2025.

AZEVEDO, Philadelpho. Direito de Asilo: voto vencido do juiz brasileiro professor Philadelpho Azevedo, na ação proposta pela Colômbia contra o Peru perante a Corte Internacional de Justiça, em Haia. *In:* **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**. N. 11-12, Ano VI, janeiro-dezembro 1950.

BAHRAMY, Abdollah. **Le Droit d'Asile**. Paris: Rousseau, 1938.

BALASTRO, Arturo. The Right of Diplomatic Asylum. *In:* **Philippine Law Journal** 34, No. 3: 343-367, July 1959.; PORCINO, Peter. Toward Codification of Diplomatic Asylum. *In:* **New York University Journal of International Law and Politics** 8, No. 3: 435-456, Winter 1976.

BARBERIS, Julio A. **Formación del derecho internacional**. Buenos Aires: Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 1994.

BARBOSA, Lutiana Valadares Fernandes. The Asylum Case: an analysis of the International Court of Justice's leading judgement on political asylum and regional custom. *In:* **Revista da Defensoria Pública da União**. N. 19, jan/jun.2023. Brasília/DF.

BARCIA TRELLES, Camilo. El Derecho de Asilo Diplomático y el Caso Haya de la Torre. **Revista Española de Derecho Internacional**, v. 04, n. 01, p. 59-68, 1951.

BARCÍA TRELLES, Camilo. El derecho de asilo diplomático y el Caso Haya de la Torre: Glosas a una sentencia. *In:* **Revista Española de Derecho Internacional**. Vol. 3, No. 3, 1950.

BARCÍA TRELLES, Camilo. El derecho de asilo diplomático y el Caso Haya de la Torre: Glosas a una sentencia. *In:* **Revista Española de Derecho Internacional**. Vol. 4, No. 1, 1951.

BARCIA TRELLES, Camilo. El Derecho de Asilo Diplomático y el Caso Haya de la Torre: Glosas a una sentencia. **Revista Española de Derecho Internacional**, v. 03, n. 03, p. 753-801, 1950.

BARCIA TRELLES, Camilo. La Cuarenta y Cuatro Sesión del Instituto de Derecho Internacional, en Bath, Somerset, del 5 al 12 de septiembre de 1950. **Revista Española de Derecho Internacional**, v. 03, n. 03, p. 967-978, 1950.

BARROS, Patrícia Ramos; CARVALHO, Fabia Fernandes. A Brazilian Universalist: Manuel Alvaro de Souza Sá Vianna and international law in Brazil in the early twentieth century. *In:* **Latin American Law Review**, n. 8, p.1-17, 2022.

BEHRENS, Paul. The Law of Diplomatic Asylum – a Contextual Approach. *In:* **Michigan Journal of International Law**. 319, 2014.

BELLO, Andrés. **Principios de Derecho Internacional**. Segunda Edición. Paris: Garnier.

BEVILÁQUA, Clóvis. Asilo concedido pelas Embaixadas e Legações a indivíduos que se acham sob a ação da justiça. Parecer de 17 de abril de 1925. *In:* **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itaramaty**, volume 02.

BEVILÁQUA, Clóvis. Codificação Progressiva do Direito Internacional. Parecer de 26 de novembro de 1927. *In:* Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itaramaty, volume 02.

BEVILÁQUA, Clóvis. Direito de Asilo. Parecer de 31 de agosto de 1931. *In:* **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itaramaty**, volume 02.

BEVILÁQUA, Clóvis. **Direito Público Internacional** (vol. 2). Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1911.

BEVILÁQUA, Clóvis. Observações acerca de algumas teses do programa da Quinta Conferência Pan-Americana. Parecer de 29 de janeiro de 1923. *In*: **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itaramaty**, volume 02.

BOLESTA-KOZIEBRODZKI, Léopold. **Le droit d'asile**. Leyde: A. W. Sythoff, 1962.

BOLIVIA. **Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia**. 2009. Disponível em: https://www.minedu.gob.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=1525:constitucion-politica-del-estado&catid=233&Itemid=933. Acesso em: 20 jan. 2025.

BOLLINI SHAW, Carlos. **Derecho de Asilo**. Buenos Aires, 1937.

BRADFORD BURNS, E. **A aliança não escrita**: o Barão do Rio Branco e as Relações Brasil-Estados Unidos. Rio de Janeiro: EMC, 2003.

BRASIL, Mariana. Brasil faz acordo com Venezuela e assume embaixadas da Argetina e Peru em Caracas. **Folha de São Paulo**. 5 ago. 2024. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2024/08/brasil-faz-acordo-com-venezuela-e-assume-embaixadas-da-argentina-e-peru-em-caracas.shtml. Acesso em: 5 fev. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Decreto n. 1.570, de 13 de abril de 1937. Promulga as Convenções sobre direitos e deveres dos Estados e sobre Asílo político, assinadas em Montevidéo a 26 de dezembro de 1933, por ocasião da Sétima Conferencia internacional americana. 1937.

BRASIL. Decreto n° 18.956, de 22 de outubro de 1929. Promulga seis convenções de direito internacional publico, approvadas pela Sexta Conferência internacional americana. 1929.

BRASIL. Decreto n° 42.628, de 13 de novembro de 1957. Promulga a Convenção sobre Asilo Diplomático, assinada em Caracas a 28 de março de 1954. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d42628.htm. Acessado em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Decreto n° 56.435, de 8 de junho de 1965. Promulga a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d56435.htm. Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Estatuto da corte internacional de justiça. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. Decreto nº 24.113, de 12 de abril de 1934. Aprova os regulamentos para os Serviços diplomático e consular. 1934.

BRASIL. Decreto nº 24.113, de 12 de abril de 1934. Aprova os regulamentos para os Serviços diplomático e consular. 1934.

BRITO, Adriane; VEÇOSO, Fabia Fernandes C.; RORIZ, João Henrique R. “Seremos julgados”: revisitando o debate entre Álvarez e Sá Vianna sobre a regionalização do Direito Internacional da América Latina. *In:* JUBILUT, Liliana Lyra (org.). **Direito internacional atual**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

BROCHARD, Edwin. The “Committee os Experts” at the Lima Conference. *In:* **The American Journal of International Law** , Apr., 1939, Vol. 33, No. 2, Apr., 1939, p. 269-282.

BROWN SCOTT, James. **Conferencias del presidente del Instituto Americano de Derecho Internacional Dr. James Brown Scott**. Lima: Universidad Mayor de San Marcos, 1938.

BROWN SCOTT, James. **El progreso del Derecho de Gentes:** Conferencias y Estudios Internacionales. Madrid: Espasa-Calpe, 1936.

BROWN SCOTT, James. **Peace Through Justice**. New York: Oxford University Press, 1917.

BUENO, Clodoaldo. **Política Externa da Primeira República:** os anos de apogeu – de 1902 a 1918. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

BUSTAMANTE Y SIRVÉN, Antonio Sanchez de. **La Comission des Jurisconsultes de Rio de Janeiro et le Droit Internacional**. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1928, p. 203.

CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itaramaty**. Brasília: Senado Federal, 2000, Vol. II.

CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itaramaty**. Brasília: Senado Federal, 2004, Vol. VII

CAICEDO CASTILLA, José Joaquín. El Comité Juridico de Rio de Janeiro y la Preparacion de la Proxima Conferencia Panamericana de Caracas, *In:* **Revista Espanola de Derecho Internacional** 5, no. 3: 743-764, 1952.

CAICEDO CASTILLA. José Joaquín. El derecho de asilo. *In:* **Revista Espanola de Derecho Internacional** 10, no. 3: 446-466, 1957.

CALVO, Carlos. **Derecho Internacional Teórico y Practico de Europa y América**. Tomo Primero. Paris: Durand et Pedone-Lauriel, 1868.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. **El ejercicio de la función judicial internacional**: Memorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **International Law for Humankind**: Towards a New Jus Gentium 2nd Ed. Leiden: Martinus Nijhoff, 2010.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Os Limites da Jurisdição Obrigatória da Corte Internacional de Justiça e as Perspectivas da Solução Judicial de Controvérsias Internacionais (Parecer - 1986). *In:* CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org.). **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty**. Vol. VIII (1985-1990). Brasília: Senado Federal, 2004.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. **Os tribunais internacionais e a realização da justiça**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Repertório da Prática Brasileira de Direito Internacional Público (Período 1889-1898)**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1988.

CANÇADO TRINDADE. Antônio Augusto. O Brasil e a Proteção Internacional dos Direitos Humanos (Instrumentos e Cláusulas Facultativas): Fundamentos Jurídicos para a Consolidação da Nova Posição do Brasil (Parecer). *In:* CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (org). **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty**. Vol. VIII (1985-1990). Brasília: Senado Federal, 2004.

CAPONE, Daniel. Diplomatic Asylum: A New Path Forward. *In:* **North Carolina Journal of International Law** 41, no. 2: 221-248, 2016.

CASSESE, Antonio. **International Law**. 2nd Ed. New York: Oxford, 2005.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. **Dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008)**. Vol. 1. Brasília: FUNAG, 2009.

CASTRO, Paulus da Silva. Considerações sobre o direito de asilo diplomático. *In*: **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**, Janeiro-Dezembro, Ano VI, Número 11-12, 1950.

CERVERA, Javier. **Madrid en guerra**: La ciudad clandestina 1936-1939. Madrid: Alianza Editorial, 1998.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil** (3ª ed). Brasília. Editora UnB, 2008.

CESCHINI, Roberta de Paula e Silva; SQUEFF, Tatiana Cardoso. O instituto do asilo em debate: Análise do caso Julian Assange à luz do direito internacional. *In:* SQUEFF, Tatiana Cardoso (org). **Asilo Político**: Discussões Teóricas e Casos Emblemáticos. Londrina: Toth, 2021.

CHARLEAUX, João Paulo. **Ser estrangeiro:** Migração, asilo e refúgio ao longo da história, 1ª Ed. São Paulo: Claro Enigma, 2022.

CHILE. Nota diplomática de 19 de outubro de 1936 da embaixada do Chile ao ministério de Estado espanhol. *In*: RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979.

CHIMNI, B. S. Customary International Law: A Third World Perspective. *In:* **The American Journal of International Law**, Vol. 112:1, 2018.

CHISHOLM, John T. Chen Guangcheng and Julian Assange: The Normative Impact of International Incidents on Diplomatic Asylum Law. *In:* **George Washington Law Review** 82, no. 2: 528-555, April 2014.

CODIFICAÇÃO do Direito Internacional Americano. Projectos de Convenções preparados em conformidade com o pedido do Conselho Diretor da União Pan-americana feito em 02 de janeiro de 1924 ao Instituto Americano de Direito Internacional para serem submetidos à Comissão Internacional de Jurisconsultos e apresentados ao dito Conselho em 02 de março de 1925. Washington: União Panamericana, 1925.

COHEN-JONATHAN, Gérard. La coutume locale. **Annuaire français de droit International**, v. 7, p. 119-140, 1961.

COLOMBIA. **Constitución Política de la República de Colombia**. 1991. Disponível em: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125. Acesso em: 20 jan. 2025.

COMISÍON INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe Anual de la Comisíon Interamericana de Derechos Humanos 1981-1982. OEA/SER.L/V/II.57 doc. 6 ver. 1, 20 septiembre 1982. Disponível em: https://cidh.oas.org/annualrep/81.82sp/cap.6.htm. Acesso em: 31 jan. 2025.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. **Draft conclusions on identification of customary international law, with commentaries**. 2018. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1_13_2018.pdf. Acesso em: 15 jan. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. 22 nov. 1962. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 23 jan. 2025.

COMISSÃO INTERNACIONAL DE JURISCONSULTOS AMERICANOS. Segunda Reunião no Rio de Janeiro (18 de abril a 20 de maio de 1927), Volume I. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1927.

COMISSÃO INTERNACIONAL DE JURISCONSULTOS AMERICANOS. Segunda Reunião no Rio de Janeiro (18 de abril a 20 de maio de 1927), Volume II. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1927.

COMISSÃO JURÍDICA INTERAMERICANA. **Estudo sobre Delitos Políticos**. Washington D.C. União Pan-americana, 1960.

COMISSÃO JURÍDICA INTERAMERICANA. **Novos Artigos sobre Asilo Diplomático**. Washington D.C. União Pan-americana, 1960.

COMISSÃO JURÍDICA INTERAMERICANA. **Tercer Informe**: El derecho internacional consuetudinario particular en el contexto del continente americano (presentado por el doctor George Rodrigo Bandeira Galindo), 2021. Disponível em: https://www.oas.org/ext/es/principal/covid-19/Foros-Virtuales/presentacion-del-informe-del-comite-juridico-interamericano-sobre-derecho-internacional-consuetudinario-particular-en-el-contexto-del-continente-americano. Acesso em: 15 jan. 2023.

COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. **Declaración sobre la inviolabilidad de las sedes diplomáticas como principio de las relaciones internacionales y su relación com la figura del asilo diplomático** (CJI/DEC. 03 CI-O/22). Disponível em: https://www.oas.org/es/sla/cji/docs/CJI-dec_03_CI-O-22_corr1_ESP.pdf. Acesso em: 29 nov. 2023.

COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. **El derecho internacional consuetudinario particular en el contexto del continente americano** (Primer Informe), 3 febrero 2020, Rio de Janeiro. Disponível em: https://www.oas.org/es/sla/cji/docs/INFOANUAL.CJI.2020.ESP.pdf. Acesso em: 20 nov. 2024.

COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. **El derecho internacional consuetudinario particular en el contexto del continente americano** (Segundo Informe), 17 febrero 2021, Rio de Janeiro. Disponível em: https://www.oas.org/es/sla/cji/docs/CJI-doc_627-21_ESP.pdf. Acesso em: 20 nov. 2020.

COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. **El derecho internacional consuetudinario particular en el contexto del continente americano** (Tercer Informe), 17 julio 2021, Rio de Janeiro.

COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. Proyecto de Convención sobre Asilo Diplomático. Rio de Janeiro, 9 de septiembre de 1952. *In:* TORRES GIGENA, Carlos. **Asilo Diplomático**: Su práctica y teoria. Buenos Aires: La Ley, 1960.

CONSEJO INTERAMERICANO DE JURISCONSULTOS. Proyecto de Convención sobre Asilo Diplomático, Buenos Aires, 1953. *In:* TORRES GIGENA, Carlos. **Asilo Diplomático**: Su práctica y teoria. Buenos Aires: La Ley, 1960.

CORPEÑO, Roberto S. **El Asilo Diplomático**: Su Aspecto Antijurídico e Inhumano. Guatemala: Universidad de San Carlos, 1963.

CORTE IDH. **Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272.

CORTE IDH. **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.

CORTE IDH. **Opinião Consultiva 16/99:** El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal, de 01 de octubre de 1999. Série A, n. 16.

CORTE IDH. **Opinión Consultiva 1/82.** "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.

CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Informaciones de la República Argentina a la solicitud de opinión consultiva que presenta el Gobierno de la República del Ecuador, 2017.

CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. IPPDH - Diagnóstico institucional y normativo em matéria de asilo en los países del MERCOSUR, 2016.

CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Observaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos referente a la Solicitud de Opinión consultiva que presentada por el Estado de Ecuador, 2017.

CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Observaciones de la República de Panamá referente a la Solicitud de Opinión consultiva que presentada por el Estado de Ecuador, 2017.

CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Observaciones de los Estados Unidos Mexicanos referente a la Solicitud de Opinión consultiva que presentada por el Estado de Ecuador, 2017.

CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Observaciones del Estado de Guatemala a solicitud de opinión consultiva que presentada por el Estado de Ecuador, 2017.

CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Observations of the Government of Jamaica in reference to the Advisory Opinion presented by the Government of the Republic of Ecuador, 2017.

CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Respuesta del Estado Plurinacional de Bolivia a solicitud de opinión consultiva que presentada por el Estado de Ecuador, 2017.

CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Solicitud de opinión consultiva que presenta el Gobierno de la República del Ecuador, 2016. (documento oficialmente traduzido). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/observaciones_oc_new.cfm?lang=es&lang_oc=es&nId_oc=1708. Acesso em: 26 jan. 2025.

CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. UNHCR Submissions to the Inter-American Court of Human Rights in the framework of the request for an Advisory Opinion on the scope and purpose of the right of asylum, 2017.

CORTE IDH. **Opinión Consultiva 25/18**. Written Observations presented by the Attorney General's Ministry of Belize, 2017.

CORTE IDH. Opinión Consultiva OC 24/17, de 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24.

CORTE IDH. Opinión Consultiva OC-16/99. El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal. 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16.

CORTE IDH. Opinión Consultiva OC-21/14. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21.

CORTE IDH. Opinión Consultiva OC-22/16. 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 Salvador). 26 de febrero de 2016. Serie A No. 22.

CORTE IDH. **Opinión Consultiva OC-25/18**. 30 de mayo de 2018. Serie A No. 2. 2018.

CORTE IDH. **Solicitação de opinião consultiva rechaçada apresentada pelo Secretário Geral da Organização dos Estados Americanos**. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 23 de junho de 2016.

COSTA RICA. **Constitución Política de la República de Costa Rica**. Disponível em: http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871. Acesso em: 20 jan. 2025.

COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Contre-mémoire présenté au nom du gouvernement de la République du Pérou, 1950.

COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Duplique présenté au nom du gouvernement de la République du Pérou, 1950.

COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Exposés Écrits – Section B: Mémoire présenté au nom du gouvernement de la République de Colombie, 1950.

COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Opinion dissidente de Badawi Pacha, 1950.

COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire du Droit d'Asile**. Opinion dissidente de M. Álvarez, 1950.

COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire du Droit d'Asile**. Opinion dissidente de M. Caicedo Castilla, 1950.

COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Procedure orale – Documents – Correspondance. Vol. II, 1950.

COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire du Droit d'Asile**. Réplique du gouvernement de la République de Colombie, 1950.

COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE. **Affaire Haya de la Torre**. Arrêt, 1951.

COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire Haya de la Torre**. Exposés Écrits – Section B: Contre-mémoire présenté au nom du gouvernement de la République du Pérou, 1951.

COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire Haya de la Torre**. Exposés Écrits – Section B: Mémoire présenté au nom du gouvernement de la République de Colombie, 1951.

COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire Haya de la Torre**. Procédure Orale, 1951.

COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE**. Affaire Haya de la Torre**. Procédure Orale: Exposé de Mme. Flora Díaz Parrado, 1951.

CRAWFORD, James. **Brownlie's Principles of Public International Law**. 8th Ed. Oxford: Oxford, 2012.

CUBA. **Constitución de la República de Cuba**. Disponível em: https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20191016105022/Constitucion-Cuba-2019.pdf. Acesso em: 20 jan. 2025.

D'ASPREMONT, Jean. **The Discourse on Customary International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2021.

DAL RI JÚNIOR, Arno; LIMA, Lucas Carlos. Os 75 anos da Corte Internacional de Justiça: uma introdução à obra e à instituição. *In:* DAL RI JÚNIOR, Arno; LIMA, Lucas Carlos. **A jurisprudência da Corte Internacional de Justiça**: História e influência no Direito Internacional (org.). Belo Horizonte: Del Rey, 2020.

DALLARI, Pedro. **Constituição e Relações Exteriores**. São Paulo: Saraiva, 1994.

DÉCIMA CONFERENCIA INTERAMERICANA. **Actas y Documentos**. Volúmen I. Washington D.C.: Unión Panamericana, 1956.

DEL'OLMO. Florisbal de Souza. Asilo diplomático e refúgio: especificidades, semelhanças e casos emblemáticos. *In:* SQUEFF, Tatiana Cardoso (org). **Asilo Político**: Discussões Teóricas e Casos Emblemáticos. Londrina: Toth, 2021.

DENZA, Eileen. **Diplomatic Law**: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations 14th Ed. Oxford: Oxford, 2016.

DEUSTUA, Alejandro. El estadista Alberto Ulloa Sotomayor. *In:* **Revista Política Internacional**, nº 114. Octubre-Diciembre, Lima, 2014, p. 49-123.

DIARIO de la Sexta Conferencia Internacional Americana. Habana, 1928.

DÍAZ GALÁN, Elena C. La Indefinición jurídica del asilo diplomático al hilo de la prática internacional: "Uma figura olvidada". *In:* **Anuario Español de Derecho Internacional**. Vol. 35. 2019.

DÍEZ DE VELASCO, Manuel. El derecho de asilo diplomático em la convención de Caracas de 1954. *In:* **Estudios de Derecho Internacional**: homenaje al professor Camilo Barcía Trelles. Santiago de Compostela: Universidad Santiago de Compostela, 1958.

DÍEZ DE VELASCO, Mnuel. El derecho de asilo diplomático en la Convención de Caracas de 1954. *In:* **Estudios de Derecho Internacional**: homenaje al professor Camilo Barcía Trelles. Santiago de Compostela: Universidad Santiago de Compostela, 1958.

DIGEST of International Law, Vol. 6. February 1968. Washington: Department of State Publication. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=hlUMAQAAIAAJ&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 13 dez. 2024.

DOMENECH, Roberto. **Las Guerras Civiles Americanas ante el Derecho Internacional**. Buenos Aires: Imp. de Obras de Spinelli, 1915.

DONGHI, Tulio Halperin. **Historia contemporánea de América latina**. 13ª Ed. 7ª Reimp. Madrid: Alianza Editorial, 2008.

DORATIORO, Francisco. O Brasil no mundo: idealismos, novos paradigmas e voluntalismo. *In:* SCHWARCZ, Lilia Moritz (coord.). **Coleção História do Brasil Nação**: A abertura para o mundo (1889-1930), Vol. 03, 2012.

DORATIOTO, Francisco. **O Brasil no Rio da Prata (1822-1994).** Brasília: FUNAG, 2014.

ECUADOR confirma que concedió la nacionalidade a Julian Assange para intentar acreditarlo como diplomático de su embajada em Londres. **BBC News Mundo**. 11 enero 2018. Disponível em: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-42654709. Acesso em 22 dez. 2024.

ECUADOR. **Constitución de la República del Ecuador**. 2008. Disponível em: https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf. Acesso em: 20 jan. 2025.

ECUADOR. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. **Cancillería informa**, 5 abril 2024. Disponível em: https://www.cancilleria.gob.ec/2024/04/05/cancilleria-informa/. Acesso em: 2 fev. 2025.

EDGAR, Robert. A. The Right of Asylum. *In*: **Law Student's Helper** 19, no. 9: 263-266, September 1911.

EL SALVADOR. **Constitución de la República de El Salvador**. 16 de diciembre de 1983. Disponivel em: https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072857074_archivo_documento_legislativo.pdf. Acesso em: 20 jan. 2025.

ESPANHA**.** Nota Diplomática de 13 de outubro de 1936 do ministro de Estado ao Decano do Corpo Diplomático em Madri. *In*: RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979.

EVANS, Alona E. Review Work: Diplomatic Asylum: Legal Norms and Political Reality in Latin American Relations, by C. Neale Ronning. **The American Journal of International Law**, v. 60, n. 04, pp. 876-878, 1966.

EVANS, Alona E. Reviewd Work: El Asilo Diplomático: Su Aspecto Antijurídico e Inhumano, by Roberto S. Corpen. **The American Journal of International Law**, v. 59, n. 03, p. 674-675, 1965.

EVANS, Alona E. The Colombian-Peruvian Asylum Case: Termination of the Judicial Phase. **The American Journal of International Law**, v. 45, n. 04, p. 755-762, 1951.

EVANS, Alona E. The Colombian-Peruvian Asylum Case: The Practice of Diplomatic Asylum. **The American Political Science Review**, v. 46, n. 01, pp.142-157, 1952.

EVANS, Alona. Observations on the Practice of Territorial Asylum in the United States. *In:* **The American Journal of International Law**, Vol. 56, No. 1, Jan., 1962.

EVANS, Alona. The Colombian-Peruvian Asylum Case: The Practice of Diplomatic Asylum. *In:* **The American Political Science Review** , Vol. 46, No. 1, Mar., 1952.

EVANS, Alona. The Colombian-Peruvian Asylum Case: The Termination of the Judicial Phase. *In:* **The American Journal of International Law** *,* Vol. 45, No. 4, Oct., 1951.

EZETA, Estrella Sarzo. La relación entre Albert Einstein y Haya de la Torre. El Gobierno. 2022. Disponível em: https://diarioelgobierno.pe/mundo/la-relacion-entre-albert-einstein-y-haya-de-la-torre/. Acesso em: 25 jan. 2025.

FAUSTO, Bóris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2022.

FERNANDES, Carlos. **Do Asilo Diplomático**. Coimbra: Coimbra Editora, 1961.

FERNANDEZ LIESA, Carlos R. La Guerra Civil Espanola y el Derecho Internacional. *In:* **Revista Espanola de Derecho Internacional** 61, no. 1 (January - June 2009): 75-98.

FONSECA HERMES, J. S. Asilo Diplomático. *In:* **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**, Janeiro-Junho, Ano IV, Número 7, 1948.

FRANCHINI NETTO, Miguel. **Asilo Diplomático** (conferência proferida na Escola de Estudos Internacionais da Universidade de Washinton D.C.). 15 de novembro de 1977, São Paulo, 1978.

FRANCHINI NETTO, Miguel. **Imunidades Diplomáticas (Do Direito de Asilo)**: tradição – conceito – prática. São Paulo, 1942.

FRANCHINI NETTO, Miguel. **O Asilo Diplomático e o Costume Internacional**. São Paulo, 1943.

FRANCHINI NETTO. Miguel. **Asilo Diplomático**. São Paulo, 1978.

FRANCIONI, Francesco. **Asilo Diplomatico**: contibuto allo studio delle consuetudini locali nel diritto Internazionale. Milano: Giuffre Editore, 1973.

FREIRE, Felisberto. **História da Revolta de 6 de Setembro de 1893**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

FREITAS, Lucas D. C.; ARAÚJO, Natália Medina. Direito Internacional, Americano – Haroldo Valladão e os usos da história do Direito Internacional no Brasil. *In:* GALINDO, George R. B. (org). **Direito internacional no Brasil**: Pensamento e tradição. Vol. 2. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

FRIEDRICH, Tatyana Scheila; CRUZ, Taís Vella. O caso Haya de la Torre e o julgamento pela Corte Internacional de Justiça: reflexões sobre o instituto do asilo e algumas implicações do julgamento. *In:* SQUEFF, Tatiana Cardoso (org). **Asilo Político**: Discussões Teóricas e Casos Emblemáticos. Londrina: Toth, 2021.

FUNDADOR do Wikileaks, Assange faz acordo com EUA e deixa prisão no Reino Unido. **G1 Mundo**, 24 jun. 2024. Disponível em: https://g1.globo.com/mundo/noticia/2024/06/24/julian-assange-acordo-justica-eua-culpa do-espionagem-libertado.ghtml. Acesso em: 30 set. 2024.

FUNDADOR do Wikileaks, Julian Assange é preso na embaixada do Equador em Londres. **Folha de São Paulo**. 11 abr. 2019. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/04/fundador-do-wikileaks-julian-assange-e-preso-na-embaixada-do-equador-em-londres.shtml. Acesso em: 22 dez. 2024.

GALINDO, George Rodrigo Bandeira. Para que serve a história do direito internacional. **Revista de Direito Internacional**. v. 12, n.01, 2015.

GALINDO, George Rodrigo Bandeira. Particular customary international law and the International Law Commission: Mapping presences and absences. **Questions of International Law,** v. 86, p. 03-21, 2021.

GALINDO, George Rodrigo Bandeira; YIP, César. Customary International Law and the Third World: Do Not Step on the Grass. **Chinese Journal of International Law**, v. 16, p. 251-270, 2017.

GALINDO, George. Direito Internacional Costumeiro Regional (Em especial no contexto Americano). *In:* ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Curso de Derecho Internacional**, 2022.

GALINDO, George. Particular customary international law and the International Law Commission: Mapping presences and absences. *In:* QIL, Zoom-in 86 (2021) 3-21.

GALINDO, George. R. B. **The inviolabilites of the diplomatic mission**. Leiden: Brill/Nijhoff, 2024.

GALINDO, George. Um Cauteloso Jurista: Amaro Cavalcanti e sua Obra Internacionalista. *In:* GALINDO, George (org.). **Direito Internacional no Brasil**: Pensamento e Tradição, Vol. 1. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

GALINDO, George. YIP, César. Customary International Law and the Third World: Do Not Step on the Grass. *In:* **Chinese Journal of International Law**. 2017.

GARCIA, Eugênio Vargas. **Entre América e Europa**: a política externa brasileira na década de 1920. Brasília: Editora Universidade de Brasília/FUNAG, 2006.

GARCIA, Eugênio Vargas. **Entre América e Europa**: a política externa brasileira na década de 1920. Brasília: Editora Universidade de Brasília/FUNAG, 2006.

GILBERT, Barry. The Practice of Asylum in Legations and Consulates of the United States. *In:* **The American Journal of International Law** , Jul., 1909, Vol. 3, No. 3, Jul., 1909.

GILBERT, Barry. The Right of Asylum in the Legations of the United States in Central and South America. *In:* **Harvard Law Review** , Jun., 1901, Vol. 15, No. 2, Jun., 1901.

GÓMEZ, REOLLO, María del Cármen. **Madrid, 1936-1939: El asilo diplomático en la guerra civil española**. Memoria de Licenciatura, orientador António Fernández. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1985.

GOODWIN-GILL, Guy S. *Asylum (Columbia v. Peru)*, 1949 and request for interpretation of the judgement of 20 November 1950 in the *Asylum Case (Colombia v.*

Peru), 1950. *In:* ALMEIDA, Paula Wojcikiewicz; SOREL, Jean-Marc (ed.). **Latin America and the International Court of Justice**: Contributions to international law. London: Routhledge, 2017.

GREEN, L. C. The Right of Asylum in International Law. *In:* **University of Malaya Law Review.** Vol. 3, No. 2: 223-242, December 1961.

GREENBURGH, R. R. Recent Developments in the Law of Diplomatic Asylum. *In:* **Transactions for the Year** 41: 103-122, 1955.

GREÑO VELASCO, José Enrique. La calificación unilateral en matéria de asilo diplomático. *In:* **Revista Espanola de Derecho Internacional.** Vol. 4, No. 3: 989-1010, 1951.

GUATEMALA. **Constitución Política de la República de Guatemala**. Disponível em: https://cc.gob.gt/index.php/constitucion-politica. Acesso em 20 jan. 2025.

GUERRA, Sidney. O asilo no sistema interamericano: Um direito soberano do Estado ou um direito inerente da pessoa humana? *In:* SQUEFF, Tatiana Cardoso (org). **Asilo Político**: Discussões Teóricas e Casos Emblemáticos. Londrina: Toth, 2021, p. 239-255.

GUIMARÃES ROSA, João. **Grande sertão: veredas**. 21ª Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2015.

GUIMARÃES, Gaspar. **Direito Internacional Público e Diplomacia**. Manaus: Lino Aguiar & Irmão, 1914.

GULIYEV, Khagani. Local Custom in International Law: Something in between General Custom and Treaty. **Internacional Community Law Review,** v. 19, p. 47-67, 2017.

HAÏTI. **La Constitution de la République d'Haïti**. 1987. Disponível em: https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_hti_const.pdf. Acesso em: 20 jan. 2025.

HEIJER, Maarten Den. Diplomatic Asylum and the Assange Case. *In:* **Leiden Journal of International Law**. 26, 2013.

HEIJER, Maarten Den. **Europe and extraterritorial asylum**. Meijers-reeks: Universiteit Leiden, 2011.

HENRIQUES, F. S. Miguel Franchini Netto: entre a teoria e a prática do Direito Internacional Americano. *In*: GALINDO, George Rodrigo Bandeira. **Direito Internacional no Brasil**: Pensamento e tradição. Vol. 2. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

HENRIQUES, F. S. O Controle judicial de atos de império (declaração de *persona non grata*): O STF e o HC 184.828'. **I Congresso de Direito Internacional da OAB/MT**, 2021, Cuiabá. Disponível em: https://youtu.be/dtw1DfR6DHk?t=9343. Acesso em 02 fev. 2025.

HENRIQUES, F. S. **O desenvolvimento da proteção diplomática e da assistência consular e a contribuição da Corte Internacional de Justiça**: uma análise dos casos

LaGrand, Avena e Diallo. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, 2016.

HERNÁNDEZ, Alicia. Os venezuelanos refugiados há 9 meses em embaixada sob custódia do Brasil: 'Maduro sabe que somo civis desarmados e indefesos'. **BBC News Mundo**. 22 dez. 2024. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/cly4dq3vdq7o. Acesso em: 5 fev. 2025.

HONDURAS. **Constitución de la República de Honduras**. 16 de diciembre de 1983. Disponível em: https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Constitucion_de_la_republica.pdf. Acesso em: 20 jan. 2025.

HONIG, F. The Diminishing Role of the World Court. *In* **International Affairs** (Royal Institute of International Affairs 1944-). Vol. 34, No. 2. Apr., 1958.

HUGHES-GERBER, Laura. **Diplomatic Asylum**: Exploring a Legal Basis for the Practice Under General International Law. Cham: Springer, 2021.

INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. **Annuaire**. Tome 43, II. Bale: Editions juridiques et sociologies S.A., 1950.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Asylum Case**. Dissenting Opinion by Judge Read, 1950.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Asylum Case**. Judgement of November 20th, 1950.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Asylum Case**. Judgement of November 27th, 1950.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Asylum Case**. Part I: Application Instituting Proceedings and documents of the written proceedings, 1949.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Asylum Case**. Request for interpretation fo the judgement of November 20th, 1950.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Certain Questions concerning Diplomatic Relations (Honduras v. Brazil)**. Application Instituting proceedings by the Republica of Honduras Against the Federative Republic of Brazil. 2010.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Embassy of Mexico in Quito Case (Mexico vs. Ecuador)**. Application Instituting Proceedings containing a Request for Provisional Measures, 11th April, 2024. Disponível em: https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/194/194-20240411-app-01-00-en.pdf. Acesso em: 02 fev. 2025.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Embassy of Mexico in Quito Case (Mexico vs. Ecuador)**. Order on the Indication of Provisional Measures, 23rd May, 2024. Disponível em: https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/194/194-20240523-ord-01-00-en.pdf. Acesso em: 02 fev. 202

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Glas Espinel Case (Ecuador vs. Mexico)**. Application Instituting Proceedings, 29th April, 2024. Disponível em: https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/195/195-20240429-app-01-00-en.pdf. Acesso em: 02 fev. 2025.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Haya de la Torre Case**. Part I: Application Instituting Proceedings and documents of the written proceedings, 1950.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Haya de la Torre Case**. Section C – Declaration of Intervention by the government of Cuba, 1951.

INTERNATIONAL LAW COMMISSION. **Analytical Guide to the Work of the International Law Commission**. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/guide/1_13.shtml. Acesso em: 20 nov. 2024.

INTERNATIONAL LAW COMMISSION. **Draft conclusions on identification of customary international law** (Res. A/73/10), 2018. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/1_13_2018.pdf. Acesso em: 20 nov. 2024.

JAKSIC, Iván. **A vida de Andrés Bello**: erudição e construção de nação na América Latina do século XIX. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2018.

JEFFERY, Anthea J. Diplomatic Asylum: Its Problems and Potential as a Means of Protecting Human Rights. **South African Journal on Human Rights** 1, no. 1: 10-30, May 1985.

JIMENEZ, Mery. El vínculo amical entre Víctor Raúl Haya de la Torre y Albert Einstein: las veces que ambos se reunieron. **Infobae**. 2023. Disponível em: https://www.infobae.com/peru/2023/12/01/el-vinculo-amical-entre-victor-raul-haya-de-la-torre-y-albert-einstein-las-veces-que-ambos-se-reunieron/. Acesso em: 25 jan. 2025.

JUBILUT, Liliana Lyra (org.). **Direito internacional atual**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

JUBILUT, Liliana Lyra; LOPES, Rachel de Oliveira. Considerações sobre a opinião consultiva 25/2018 da Corte Interamericana de Direitos Humanos: o asilo enquanto direito humano. *In:* SQUEFF, Tatiana Cardoso (org). **Asilo Político**: Discussões Teóricas e Casos Emblemáticos. Londrina: Toth, 2021.

KOSKENNIEMI, Martti. International Legislation Today: Limits and Possibilities, *In:* **Wisconsin International Law Journal**, v. 23, n. 01, pp. 61-92, 2005.

KOSKENNIEMI, Martti. **The Gentle Civilizer of Nations**: The Rise and Fall of International Law 1870-1960, Cambridge: Cambridge, 2004

KOVÁCS, Péter; ÁDÁNY, Tamás Vince. The Non-Customary Practice of Diplomatic Asylum. *In:* BEHRENS, Paul (ed.) **Diplomatic Law in a New Millennium**. Oxford: Oxford, 2017.

KRISTIYATI, Atik. Ecuador's Decision to Grant Asylum to Julian Assange: The Manifestation of Human Security? *In:* **Indonesian Journal of International Law** 10, no. 3: 217-230, April 2013.

KUNZ, Josef L. First Hispano-Luso-American Congress of International Law. *In:* **The American Journal of International Law**, Vol. 47, No. 2, Apr., 1953.

LAVANDER, Thomas. Using the Julian Assange dispute do address international law's failure to address the right of diplomatic asylum. *In:* **Brooklyn Journal of International Law** 39, no. 1: 443-486, 2014.

LEAGUE OF NATIONS. **Appeal of the Spanish Government** (Draft Resolution), Geneva, December 12th, 1936, C.544.1936.

LEAGUE OF NATIONS. **Journal of the Eighteenth Session of the Assembly**, Geneva, 1937.

LEAGUE OF NATIONS. Minutes of the Sixth Committee (Political Questions). *In*: **Records of the Eighteenth Ordinary Session of the Assembly – Special Supplement**, Nº 175, Geneva, 1937.

LEAGUE OF NATIONS. **Report of the Representative of China** (C.96 (1).M.76.1937.VII), President of the Council, on January 27th, 1937.

LEGAL Aspects of the Problem of Asylum. International Law Association Reports of Conferences 51: 215-303, 1964.

LEGAL Aspects of the Problem of Asylum. International Law Association Reports of Conferences 53: 248-277, 1968.

LEÓN, Pablo Sandonato de. Haya de la Torre (Colombia v. Peru), 1950. *In:* ALMEIDA, Paula Wojcikiewicz; SOREL, Jean-Marc (ed.). **Latin America and the International Court of Justice**: Contributions to international law. London: Routhledge, 2017.

LEPARD, Brian (org.). **Reexamining Customary International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

LIMA, Lucas Carlos. O Comitê Jurídico Interamericano da OEA e a codificação do direito internacional regional. *In:* **Revista de Direito Internacional**. Vol. 16, N. 2, 2019.

LOBO DE SOUZA, I.M. The Role of the State Consent in the Customary Process. *In:* **International and Comparative Law Quarterly** 44, no. 3: 521-539. July 1995.

LOUREIRO, Silvia Maria da Silveira; CALAFATE, Pedro; SILVA, Jamilly Izabela De Brito *et al.* Observações Escritas da Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas. *In:* CORTE IDH. **Rechazo de la Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**, 2018. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/sor_comi/7_cdhdaue.pdf. Acesso em: 2 fev. 2025.

LYRA, Heitor. **O Asylo Diplomático**. Jornal do Commercio, 30 de março de 1930, p. 3-4. Disponível em http://memoria.bn.br/docreader/DocReader.aspx?bib=364568_12&pagfis=1601. Acesso em: 17 maio 2022.

MARTIN, Pierre Timbal Duclaux de. **Le Droit D'Asile**. Paris: LibrairieLibrarie du recueil Sirey, 1939.

MCNAIR, Arnold. Extradition and Exterritorial Asylum. *In:* **British Year Book of International Law** 28: 172-203, 1951.

MEDEIROS, Fábio Andrade. **Asilo e Refúgio**: semelhanças e diferenças entre dois institutos de proteção humanitária. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MEJIA GARCIA, Wagner. "Por un nuevo orden, por un Perú sin Aprismo". El discurso político del Diario la Prensa sobre la sublevación en el Callao en 1948. **Diálogo Andino**, Arica, n. 69, p. 283-293, dic. 2022. Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S071926812022000300283&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 20 dez. 2024.

MELLO BARRETO, Fernando. **Os Sucessores do Barão**: relações exteriores do brasil 1912-1964. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

MELLO, Celso D. Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público (Vol.II)**. 15ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

MERKOURIS, Panos; KAMMERHOFER, Jörg; ARAJÄRVI, Noora (org.). **The Theory, Practice and Interpretations of Customary International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

MESQUITA, Artur Wagner Maia. **A natureza jurídica do asilo diplomático**: a proteção e defesa dos direitos humanos em face da discricionariedade do ato administrativo. Orientadora: Yara Maria Pereira Gurgel. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

MÉXICO. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. 5 de febrero de 1917. Disponível em: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/646405/CPEUM_28-05-21.pdf. Acesso em: 20 jan. 2025.

MÉXICO. Secretaria de Relaciones Exteriores. Comunicado n. 128, 06 abr. 2024. Disponível em: https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-rompe-relaciones-diplomaticas-con-ecuador-tras-ataque-a-su-embajada. Acesso em 2 fev. 2025.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Manual de Serviço do Itamaraty**. Portaria s/nº, de 31 de dezembro de 1947.

MINUTES of the International American Conference. Washington, 1890.

MONCADA, Hugo Cabral de. **O asilo interno em direito internacional público.** Coimbra: Edição do autor, 1946, p. 104.

MONCADA, Hugo Cabral. O Asilo Interno em Direito Internacional Público. **Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra** 21, no. 1: 55-99, 1945, p. 58.

MOORE, John Basset. Asylum in Legations and Consulates and in Vessels I. *In:* **Political Science Quarterly**, v. 07, n. 01, p. 1-37, 1892.

MOORE, John Basset. Asylum in Legations and Consulates and in Vessels II. *In:* **Political Science Quarterly**, v. 07, n. 02, p. 197-231, 1892.

MOORE, John Basset. Asylum in Legations and Consulates and in Vessels III. *In:* **Political Science Quarterly**, v. 07, n. 03, p. 397-418, 1892.

MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **Diplomacia, humanitarismo y espionaje em la Guerra Civil española**. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2013, *E-book*.

MORAL RONCAL, Antonio Manuel. **El Asilo diplomático em la guerra civil española**. Madrid: Actas Editorial, 2001.

MORGENSTERN, Felice. Diplomatic Asylum. **Law Quarterly Review,** v. 67, p. 362-382, 1951.

MORGENSTERN, Felice. Extra-Territorial Asylum. **British Yearbook of International Law,** v. 25, p. 236-261, 1948.

MORGENSTERN, Felice. Right of Asylum. **British Yearbook of International Law,** v. 26, p. 327-357, 1949.

MORGENSTERN, Felice. The Right of Asylum. *In:* **British Year Book of International Law 26** : 327-357, 1949.

NABUCO, Joaquim. **Balmaceda**. Rio de Janeiro: Leuzinger, 1895.

NACIONES UNIDAS. Cuestión del asilo diplomático: Informe del Secretário General, 1975.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Res. 217.A.III, de 10 de dezembro de 1948.

NASCIMENTO E SILVA. G. E.; CASELLA, Paulo Borba; BITTENCOURT NETO, Olavo de Oliveira. **Direito Internacional Diplomático**: Convenção de Viena sobre relações diplomáticas na teoria e na prática. 4a Ed.São Paulo: Saraiva, 2012

NICARAGUA. **Constitución Política de la República de Nicarágua**. Disponível em: https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_nic_const.pdf. Acesso em: 20 jan. 2025.

OBRAS do Barão do Rio Branco IX: discursos. Brasília: FUNAG, 2012.

OBREGÓN, Liana. Creole consciousness and international law in nineteenth-century Latin America, *In:* ORFORD, Anne (org.). **International Law and its Others**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Conselho Permanente. Resolução CP/RES.1253/24 ver.1 (Intrusão da polícia equatoriana na embaixada mexicana em violação da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas e do Instituto do Asilo Diplomático), 10 abr. 2024. Disponível em: https://www.oas.org/pt/council/CP/documentation/res_decs/Default.asp?q=&e=&evento=. Acesso em: 02 fev. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração Universal dos Direitos e Deveres do Homem**, 1948.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Resolução da vigésima sétima reunião de consulta dos Ministros das Relações Exteriores**, 24 ago. 2012. Disponível em: https://www.oas.org/consejo/pr/RC/XXVII%20reunion%20consulta.asp#Docs%20Trabajo. Acesso em: 20 dez. 2024.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. A-46: convention on diplomatic asylum. Disponível em: https://www.oas.org/juridico/english/sigs/a-46.html. Acesso em: 22 jan. 2025.

PAGLIA, Sofía. El dualismo asilo-refugio em el derecho latino-americano a la luz de la opinión consultiva OC-25/18. *In:* SQUEFF, Tatiana Cardoso (org). **Asilo Político**: Discussões Teóricas e Casos Emblemáticos. Londrina: Toth, 2021.

PALUMA, Thiago; AYZAMA, Alex Cabello; ROSERO, Luís Carlos Álvarez. El asilo como derecho en ela controvérsia Peru vs Colombia – caso Haya de la Torre. *In:* SQUEFF, Tatiana Cardoso (org). **Asilo Político**: Discussões Teóricas e Casos Emblemáticos. Londrina: Toth, 2021.

PARAGUAY. **Constitución de la República del Paraguay**. Asunción, 20 de junio de 1992. Disponível em: https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9580/constitucion-nacional-. Acesso em: 20 jan. 2025.

PEREIRA, Lafayette Rodrigues. **Princípios de Direito Internacional**. Rio de Janeiro: Jacinto Ribeiro dos Santos Editor, 1902

PERÚ. **Constitución Política del Perú.** Disponível em: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/198518/Constitucion_Politica_del_Peru_1993.pdf?v=1594239946. Acesso em: 20 jan. 2025.

PESSOA, Epitácio. **Projecto de Código de Direito Internacional Público**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1911.

PLANAS SUÁREZ, Simón. **El asilo diplomático**: Estudio jurídico y político sobre este execrable uso latino-americano, distructor de la soberania nacional y de la cordialidade internacional. Buenos Aires, 1953.

PORCINO, Peter. Toward Codification of Diplomatic Asylum. *In:* **New York University Journal of International Law and Politics** 8, no. 3: 435-456, Winter 1976.

PRAKASH SINHA, S. **Asylum and International Law**. The Hague: Martinus Nijhoff, 1971.

PRESTON, Paul. **Franco: Caudillo de España**. Barcelona, Grijalbo, 2002.

PUELL, Fernando; HUERTA, Justo A. **Atlas de la Guerra Civil española.** Madrid: Editorial Síntesis, 2007, *E-book*.

QUARTA Conferência Internacional Americana. Diário de Sessões. Buenos Aires: Est. Gráfico A. De Martino, 1911.

QUESTION of Diplomatic Asylum. Report of the Secretary-General, by the General Assembly, 22 September 1975. Disponível em: https://www.unhcr.org/protection/historical/3ae68bf10/question-diplomatic-asylum-report-secretary-general.html. Acesso em: 22 jan. 2023.

QUINTA Conferencia Internacional Americana. Actas de las Sesiones de las Comisiones de la Conferencia. Santiago de Chile: Imprenta Universitaria, 1923, p. 205.

QUINTANA, Francisco-José; URIBURU, Justina. Argentina v. Venezuela? Notes on Diplomatic Tensions and International Dispute Settelment. *In:* **EJIL Talk!** 9 jan. 2025. Disponível em: https://www.ejiltalk.org/argentina-v-venezuela-notes-on-diplomatic-tensions-and-international-dispute-settlement/. Acesso em: 31 jan. 2025.

QUINTANA, Francisco-José; URIBURU, Justina. México y Ecuador en la CIJ: um llamado a tomar em serio la experiencia latino-americana. *In:* ESTRADA ADÁN, Guillermo E (org.). **El asilo diplomático a debate**: México vs. Ecuador y Ecuador vs. México en la Corte Internacional de Justicia. Ciudad de México: Unam, 2024.

RAMOS, André de Carvalho. O Diálogo das Cortes: O Supremo Tribunal Federal e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. *In:* AMARAL JUNIOR, Alberto do; JUBILUT, Liliana Lyra (orgs.). **O STF e o Direito Internacional dos Direitos Humanos**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

RAYNELI, Ernesto T. **Derecho Diplomático Moderno**. Buenos Aires: Librería Nacional, 1914.

REALE, Egidio. **Le droit d'asile**. Vol. I, T. 63. Paris: Recueil des Cours, 1938.

REPORTS of the Delegation of the United States of America to the Eighth International Conference of American States. Washington: Government Printing Office, 1941.

REPÚBLICA DOMINICANA. **Constitución de la República Dominicana**. Disponível em: https://tribunalsitestorage.blob.core.windows.net/media/3558/constitucion-dominicana-2015.pdf. Acesso em: 20 jan. 2025.

RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil**: 1750-2016. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

RIVELES, Susanne. Diplomatic Asylum as a Human Right: The Case of the Durban Six. *In:* **Human Rights Quarterly**, Vol. 11, No. 1, Feb., 1989.

ROBERTS, Ivor (Ed.). **Satow's Diplomatic Practice**. 6th Ed. Orford: Oxford, 2009.

ROBERTS, John Benjamin. Diplomatic Asylum: An Inappropriate Solution for East Germans Desiring to Move to the West. *In:* **Temple International and Comparative Law Journal** 1, no. 2: 231-262, Spring 1987.

RODRIGUES, José Noronha. Asilo, Refúgio e outras formas de proteção internacional: relacionamento e diferenças conceituais. *In:* **Inter – Revista de Direito Internacional e Direitos Humanos da UFRJ**. Vol 4, n. 1, jan-jun 2021.

RONNING, C. Neale. **Diplomatic Asylum**: Legal Norms and Political Reality in Latin American Relations. The Hague: Martinus Nijhoff, 1965.

RORIZ, João. Um dever do 'homem culto': Hildebrando Accioly, jurista, diplomata. *In:* GALINDO, George R. B. (org). **Direito internacional no Brasil**: Pensamento e tradição. Vol. 2. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

RUBIO, Javier. **Asilos y Canjes durante la guerra civil española**. Barcelona: Planeta, 1979.

RUBIO, Javier. **La emigración de la guerra civil de 1936-1939**: Historia del éxodo que se produce com el fin de la II República española (3 vols). Madrid: Librería Editorial San Martín, 1977.

SAN TIAGO DANTAS, Francisco Clementino de. Proyecto del delegado del Brasil, doctor F.C. de Santiago Dantas, presentado a la segunda reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos. Buenos Aires, 1953. *In:* TORRES GIGENA, Carlos. **Asilo Diplomático**: Su práctica y teoria. Buenos Aires: La Ley, 1960.

SANTOS JÚNIOR, João Júlio Gomes dos. Entre barcos e telegrames: a crise do asilo diplomático depois do fim da Revolta da Armada (1894). *In:* **Antíteses**, v. 7, n.13, jan-jun.2014.

SCARFI, Juan Pablo **The Hidden History of International Law in the Americas:** empire and legal networks**.** New York: Oxford University Press, 2017.

SCELLE, Georges. Asile interne. *In:* **Révue Générale du Droit International Public**. Tome XIX. Paris 1912.

SEGUNDA Conferencia Internacional Americana. Organización de la Conferencia, Proyectos, Informes, Dictámenes, Debates y Resoluciones. México: Tipografia de la Oficina Impresora de Estapillas, 1901.

SÉPTIMA Conferencia Internacional Americana. Sesiones Plenarias: Actas y Antecedentes. Montevideo, 1933.

SHANE, Scott; LEHREN, Andrew W. Leaked Cables Offer Raw Look at U.S Diplomacy. **The New York Times**, New York, 28 nov 2010. Disponível em: https://www.nytimes.com/2010/11/29/world/29cables.html?_r=1. Acesso em: 15 set. 2024.

SHAW, Malcolm N. **International Law**. 8th Ed. Cambridge: Cambridge.

SILVA, Bianca Guimarães; COELHO SANTOS, Gabriela. Do Rio de Janeiro à Haia: a Carreira Internacionalista de Philadelpho Azevedo. *In:* GALINDO, George R. B. (org). **Direito internacional no Brasil**: Pensamento e tradição. Vol. 2. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

SOBRINHO, Manoel de Oliveira Franco. **Afirmações na Prática do Direito Internacional**: Resoluções da IV Reunião do Conselho Interamericano de Jurisconsultos, realizada em Santiago do Chile, por convocação da Organização dos Estados Americanos. Rio da Janeiro: DASP, 1960.

SOCIETÉ DES NATIONS. **Archives 1933-1940**. Refugiés Espagnols, Conference Internationale d'aide aux Refugiés Espagnols 15-16 juillet 1939, Genève, 1939.

SOUZA, Ismara Izepe. O Brasil na trama da Guerra Civil Espanhola (1936 – 1939). *In:* **Cadernos do CHDD**, Ano 17, Número 33, segundo semestre 2018, Brasília: FUNAG.

SQUEFF, Tatiana Cardoso (org.). **Asilo Político**: discussões teóricas e casos emblemáticos. Londrina: Thoth Editora, 2021.

STOWELL, Ellery C. Diplomatic Priviledges and Immunities. *In:* **The American Journal of International Law**, Oct., 1926, Vol. 20, No. 4, Oct., 1926, p. 735-738.

STOWELL, Ellery C. Projects of the American Institute of International Law on Treaties, Diplomatic Agents, and Consuls. *In*: **The American Journal of International Law**, Vol. 21, No. 2, Apr., 1927.

STOWELL, Ellery. Unsanctioned Asylum, *In:* **Cumulative Digest of International Law and Relations** 2: 103-104, 1931-1932.

TERCEIRA Conferência Internacional Americana: actas, resoluções, documentos. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1907.

THIRLWAY, Hugh. The Sources of International Law. *In:* EVANS, Malcolm. **International Law**. 4th Ed. Oxford: Oxford, 2014.

TOBAR Y BORGOÑO, C. M. **L'Asile interne devant le Droit International**. Barcelone: Imprimerie de Carbonell y Esteva, 1911.

TORRES GIGENA, Carlos. **Asilo Diplomático**: Su práctica y teoria. Buenos Aires: La Ley, 1960.

TORRES GIGENA, Carlos. Proyecto del delegado argentino, ministro Carlos Torres Gigena, presentado a la segunda reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos. Buenos Aires, 1953. *In:* TORRES GIGENA, Carlos. **Asilo Diplomático**: Su práctica y teoria. Buenos Aires: La Ley, 1960.

TRATADO sobre asilo y refugio político de montevideo de 1939. Suscrito en Montevideo, Uruguay, en 1939. Disponível em: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratado_sobre_asilo_y_refugio_politico_montevideo_1939.pdf. Acesso em: 25 nov. 2024.

ULLOA, Alberto. El Asilo Dilomático. El Asilo Diplomatico. *In:* **Inter-American Juridical Yearbook** 2: 40-46, 1949.

URSÚA, Francisco A. **El Asilo Diplomático**: comentarios sobre la sentencia de la Corte Internacional de Justicia. Ciudad de México: Editorial Porrua, 1952.

VATTEL, Emmer. **O Direito das Gentes** – tradução Vicente Marotta Rangel. Brasília: IPRI/UnB, 2004.

VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf. Acesso em: 20 jan. 2025.

VIANNA, Sá. **De la non existence d'um droit international américain**. Rio de Janeiro: L. Figueiredo Éditeur, 1912.

VIEIRA, Manuel Adolfo. **Derecho de Asilo Diplomático** (asilo político). Montevideo: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 1961.

VIEIRA, Manuel Adolfo. **Derecho de Asilo Diplomático (asilo político)**. Montevideo: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 1961.

VILARIÑO PINTOS, Eduardo. **Curso de Derecho Diplomático y Consular**. 3ª Ed. Madrid: Tecnos, 2007.

VILLAGRAN KRAMER, Francisco**. L'Asile Diplomatique d'après la pratique des États Latino-américains**. Burexelles: Imprimerie Amibel, 1958.

YEPES, J. M. El Derecho de Asilo: El Asilo em Colombia (Una página de história diplomática de Colombia y América). Bogotá: SeparataVniversitas, 1958.

YEPES, J. M. **La Codificación del Derecho Internacional Americano y la Conferencia de Rio de Janeiro**. Bogotá: Imprenta Nacional, 1927.

YEPES, J. M. La contribution de l'Amérique latine au développement du droit International public et privé. **Recueil des Cours**, 1930.

YOUNG, Eilen. The development of the law of diplomatic relations. *In:* **British Year Book of International Law 40** : 141-182. 1964.

ZARATE, Luis Carlos. **El Asilo en el Derecho Internacional Americano**. Bogotá: Editorial Iqueima, 1958.