

Asilos diplomáticos em dimensão global: A América Latina no século XIX.

João Júlio Gomes dos Santos Júnior (PPGH/UFPel)

Bolsista de pós-doutorado CAPES/PNPD

jjjhst@gmail.com

A prática de buscar refúgio contra perseguições é extremamente antiga e passou por diversas modificações ao longo da História. As mudanças ocorreram tanto em relação aos espaços de proteção, a qualidade dos indivíduos, quanto as estratégias de reversão do benefício. Com o passar do tempo, apenas os lugares favorecidos com as prerrogativas jurídicas da extraterritorialidade permaneceram como locais possíveis de abrigo – nomeadamente embaixadas, consulados e navios de guerra. Da mesma forma, somente os criminosos políticos passaram a beneficiar-se desta proteção, excluindo-se os criminosos comuns.

Ao longo do século XIX, a América Latina se notabilizou pela quantidade de casos em que indivíduos buscaram, de forma consciente, utilizar as fronteiras extraterritoriais para escapar de perseguições políticas. Em cada episódio se configurava uma negociação diplomática triangular composta pelo país que perseguia, pelo Estado que asilava e pelos próprios asilados.

O debate girava em torno da definição do crime em questão, se político ou não. Porém, em uma época marcada pela ausência de leis e organismos internacionais reguladores, os envolvidos procuravam na jurisprudência internacional argumentos para sustentar suas posições. Neste trabalho buscaremos avaliar os três tipos de resoluções encontradas em casos de asilos diplomáticos na América Latina: conflito, negociação e aceitação.

A história de uma prática antiga e global

A prática de buscar proteção para escapar de perseguições é algo comum e recorrente na História e possui uma tradição que remonta à antiguidade clássica. Entre os gregos, por exemplo, alguns templos possuíam um caráter sagrado que impedia momentaneamente que o refugiado fosse capturado no seu interior. Se o indivíduo fosse inocente ninguém poderia

retirá-lo de dentro do templo. Porém, se fosse considerado culpado, nem mesmo os deuses seriam capazes de isentá-lo da punição.

Entre os romanos, a concessão de proteção individual a perseguidos era extremamente rígida por ser inconciliável com os princípios jurídicos do *dura lex sed lex* (“a lei é dura mas é a lei”). Entre as poucas possibilidades existentes para escapar a condenação estava o encontro fortuito com uma sacerdotisa vestal quando um determinado condenado fosse conduzido ao suplício. O indivíduo era poupado se ela jurasse que o encontro havia sido casual. Outra possibilidade era buscar refúgio na casa de um Flamen Dialis, um sacerdote de Júpiter. No momento em que o perseguido pisava dentro desse espaço passava a ser considerado livre. Foi mais tarde, depois que o imperador Constantino defendeu a religião católica como credo oficial entre os romanos, que as igrejas passaram a ser os espaços de proteção aos indivíduos perseguidos, caracterizando, assim, a noção de *asilo religioso* (ZARATE, 1958).

As igrejas continuaram a conceder proteção aos criminosos ao longo de toda época medieval. Contudo, nesse mesmo período surgiu um outro tipo de amparo aos perseguidos que baseava-se nas disputas e rivalidades existentes entre os senhores feudais. O *asilo feudal* beneficiava os indivíduos que exploravam as diferenças de domínio ao buscar refúgio em outro feudo (GIGENA, 1960).

O surgimento dos primeiros Estados nacionais, estruturados a partir da delimitação territorial, centralização burocrática e monopólio do uso da força (ELIAS, 1990), marcou uma importante transição na tradição de conceder proteção a refugiados. Os indivíduos passaram a usar a perenidade entre as fronteiras nacionais para se deslocar de uma soberania a outra e escapar das perseguições policiais, que não podiam perseguir os indivíduos depois que os mesmos saíam de seu alcance jurisdicional. Dessa prática surgiu o chamado *asilo territorial* (VIADEMONTE, 1961).

Junto com o surgimento dos Estados modernos tornou-se necessário o estabelecimento de missões diplomáticas permanentes para representação constante entre os países. Os embaixadores, assim, eram enviados para executar essa função. Esses diplomatas eram considerados *invioláveis* no exercício do seu cargo para garantir que não fossem coagidos a tomar decisões que contrariassem os interesses de seus respectivos países. Entretanto, a inviolabilidade dos embaixadores foi estendida para sua residência, familiares e funcionários. A partir de então, o espaço da embaixada passou a ser considerado um lugar seguro onde pessoas que fugiam de perseguições poderiam obter refúgio. Foi assim que, da inviolabilidade dos embaixadores, surgiu o *asilo diplomático* (ZARATE, 1958; MAGALHÃES, 2005).

Pode-se dizer que o asilo diplomático substituiu o asilo religioso com o surgimento dos Estados modernos. Porém, as duas instituições possuem ao uma diferença fundamental: se antes o asilo baseava-se na sacralidade dos templos e igrejas, agora passou a fundamentar-se na inviolabilidade dos diplomatas e embaixadas (ZARATE, 1958)¹.

Diversos tratadistas reconheceram a inviolabilidade do asilo diplomático, tais como Conradinus Brunos (1558), Alberico Gentili (1585) e Francisco Suárez (1613). Entretanto, nenhum desses pensadores fundamentou essa prática, apenas as consideravam válidas por costume. Foi Hugo Grotius (1625) que sistematizou essa ideia com a criação da ficção da *extraterritorialidade*, que passou a considerar as embaixadas como uma porção territorial do país que representavam. Dessa forma, o *asilo diplomático* alcançou o mesmo patamar jurídico do *asilo territorial*, pois buscar refúgio dentro de uma embaixada seria o mesmo que cruzar a fronteira de um Estado (GIGENA, 1960)².

Ao longo da história dos asilos há ainda um momento de inflexão fundamental. Durante muito tempo, os únicos indivíduos beneficiados por esse recurso jurídico eram aqueles perseguidos por crimes comuns. Quando os refugiados eram considerados criminosos políticos, o direito de asilo não era reconhecido. Essa diferença residia justamente no delito em questão: quando a contravenção era considerada comum não havia um grande interesse de vingança para além de alguns poucos prejudicados diretamente; porém, quando o crime era considerado político, colocava-se em questão a própria estabilidade de um governo (GIGENA, 1960).

Entretanto, com o contexto iluminista, com a Independência dos Estados Unidos da América e com a Revolução Francesa de 1789, foi inaugurada uma nova fase na história dos asilos. Junto com a defesa das noções de Liberdade, Igualdade e Fraternidade, os franceses propagaram os Direitos do Homem e dos Cidadãos, que defendia, sobretudo, o direito dos indivíduos à vida (HUNT, 2009).

¹ Também houve casos de abusos relacionados à inviolabilidade dos diplomatas. Em alguns casos, os diplomatas reivindicavam o *Franchise des quartiers* ou *jus quarteriorum*, que estendia a jurisdição dos embaixadores para além de sua residência englobando bairros inteiros e isentando-os da soberania local. Na prática esses espaços passaram a abrigar criminosos que pagavam aluguéis para se beneficiar da proteção extraterritorial. Esses abusos foram contidos a partir de negociações bilaterais baseadas na reciprocidade. Ver: GIGENA, 1960.

² A extraterritorialidade também foi utilizada em outros contextos para isentar determinados cidadãos frente às leis de outros países. Este foi o caso dos chamados “tratados desiguais”, que as potências estrangeiras assinaram com alguns países orientais, por exemplo: em 1842, a Inglaterra assina um tratado com a China; em 1855, a Inglaterra assina um tratado com o Sião; em 1859, Portugal assina um tratado com o Sião. Esses tratados estabeleciam que os súditos ocidentais não fossem importunados pelas leis locais. Dessa maneira, garantia-se um privilégio de que fossem julgados apenas pelas leis ocidentais com os cônsules funcionando como juízes. Ver: PELLEJERO, 2010.

Nesse sentido, os franceses operaram uma grande mudança na compreensão do asilo ao defender que o benefício deveria ser concedido justamente aos criminosos políticos, pois esses indivíduos estariam com suas vidas em risco. A defesa se materializou no artigo 120 da Constituição de 1793, que previa “a concessão de asilo aos estrangeiros desterrados de sua pátria pela causa da liberdade.” (VIADEMONTE, 1961, p. 13). A partir de então, a França passou a ser “a terra da liberdade” e atraiu diversos grupos de emigrados políticos de outros estados que eram perseguidos justamente por serem considerados “criminosos políticos” em seus países de origem (BURGESS, 2008).

A partir de 1789, e ao longo de todo o século XIX, o asilo diplomático deixou de ser um benefício jurídico que abrangia os criminosos comuns passando a alcançar, justamente, os criminosos políticos. Desde então, estabeleceu-se um debate conceitual pela definição do delito. Afinal, quais os crimes ou atitudes que poderiam ser caracterizados como contravenções políticas e quais deveriam assumir o status de delinquências comuns?

Ao longo do século XIX, essa questão gerou muitas dúvidas e discussões. Cada pensador do direito internacional da época defendia determinados pontos de vista. Para o norte-americano John Basset Moore, por exemplo, quem não deveria ser visto como criminoso político pelos Estados Unidos eram, em especial, as pessoas que mataram ou tentaram matar os membros-chaves do Estado ou suas famílias. Essas pessoas não deveriam ser tratados como criminosos políticos. Além disso, Moore condenava enfaticamente a concessão de asilo para revolucionários:

Como tem sido mostrado, a concessão de asilo para criminosos políticos foi uma simples transformação de um abuso decadente, que saltou algumas vezes quando o princípio de soberania territorial não estava totalmente estabelecida e quando os privilégios dos embaixadores eram extremamente exagerados. É por causa dessa falha em considerar o asilo em seus aspectos legais como uma derrogação da soberania do Estado, que escritores tem, as vezes, suposto que a uma exceção pode ser feito em favor a uma classe de criminosos em desfavor de outra. E suas consequências, destas tentativas em realizar tal exceção, que nós temos constantemente testemunhado no curso de nossas investigações, a intervenção diplomática, e até mesmo dos agentes consulares, nos negócios dos países em que eles residem fazendo de suas casas a base de operações daqueles envolvidos nas rixas políticas (MOORE, 1892. p. 405)³.

Como se vê, o autor estadunidense se posicionava contra a concessão de asilos aos criminosos políticos por entender que essa prática colaborava para a instabilidade política dos países. Porém, essa não era uma opinião unânime entre os pensadores do século XIX. Don

³ Tradução livre nossa do original em inglês.



Adrés Bello, por exemplo, buscava em Vattel a defesa do direito de refúgio aos cidadãos estrangeiros, mas também concordava na necessidade de limitar suas ações para não configurar “abusos”, como conspirar no exterior contra o governo de origem, o que justificariam medidas disciplinadoras contra esses indivíduos (BELLO, 1886).

De certa maneira, cada caso de asilo, ou refúgio (sinônimos no século XIX), configurava uma disputa pelo direito de definir o delito, se político ou não. A estrutura dessa disputa se manifestava em uma relação triangular composta entre o país que perseguia, o país que asilava e os próprios asilados (RONIGER; SZNAJDER, 2009). Cada polo dessa relação manifestava seu entendimento sobre o episódio em questão e buscava referendar seus argumentos em manuais do direito internacional da época e também por meio de jurisprudências.

De uma maneira geral, a solução mais aceita foi considerar que a responsabilidade pela definição do delito político, e conseqüentemente da validade sobre o direito de asilo, caberia ao Estado de asilo (VIADEMONTE, 1960).

Asilos diplomáticos na América Latina: entre o conflito, a negociação e a aceitação.

Ao longo do século XIX, a América Latina se notabilizou pela quantidade de casos em que indivíduos buscaram, de forma consciente, utilizar as fronteiras extraterritoriais para escapar de perseguições políticas. Os episódios aconteceram em praticamente todos os países latino-americanos, sendo que na grande maioria dos casos foram as grandes potências européias e os Estados Unidos que concederam o benefício. Em nossa pesquisa atual mapeamos mais de 50 casos de asilos diplomáticos concedidos em embaixadas, navios de guerra, consulados e outros espaços.

Nossa intenção não é criar uma tipologia sobre as típicas resoluções dos casos de asilos diplomáticos na América Latina. Nosso objetivo é mais simples. Ao longo da pesquisa verificamos que os episódios tiveram desdobramentos que variaram entre a aceitação e respeito ao asilo; o estabelecimento de negociações para que os asilados fossem entregue ao país que os perseguia; e casos em que houve conflitos com a invasão dos espaços de asilo para retirada forçada dos asilados. Nossa classificação carece de rigor metodológico para que seja possível alça-la ao patamar de categorias analíticas, até porque cada caso de asilo possui

particularidades que dificultam alguma tentativa de padronização. Dessa forma, nosso objeto aqui é apenas ilustrar três casos de asilo diplomático que tiveram distintas resoluções.

De uma maneira geral, a solução mais recorrente para esses episódios foi a aceitação do asilo e o acordo entre as partes para que o(s) indivíduo(s) fosse(m) escoltado(s) para fora do país. Este foi o caso, por exemplo, do asilo ao ex-governador de Buenos Aires, o general Juan Manuel Rosas.

Em 1852, as tropas rosistas foram derrotadas na batalha de Caseros, às portas da cidade. Assim que assinou a carta de renúncia, o general Rosas se dirigiu até a legação britânica e solicitou asilo diplomático. O Encarregado de Negócios, Mr. Robert Gore, estava ciente que a vida de Rosas estava em perigo em função da efervescência política que tomava as ruas de Buenos Aires. Dessa forma, Mr. Robert Gore concordou com o asilo e na noite de 3 de Fevereiro, acompanhado do secretário da legação, ele escoltou o general e a sua filha até o porto, onde tomaram uma pequena embarcação que os levou até a bordo da fragata inglesa *Centaur*.

Para justificar o pedido de ser levado à Inglaterra, o general Rosas argumentou “falta de recursos” ao almirante Henderson. Este concordou com a solicitação e o asilado foi transferido para bordo do navio de guerra inglês *Conflict*, que o levou até Plymouth. Assim que chegou ao território britânico, o navio foi saudado com uma salva de canhões. Esse ato fez com que o Ministro dos Negócios Estrangeiros fosse interpelado no Parlamento para justificar aquele ato. O Primeiro Ministro, duque de Northumberland, argumentou que os almirantes britânicos tinham ordem de salvar as personalidades que estivessem na situação do ex-governador de Buenos Aires.

O general Juan Manuel Rosas agradeceu o asilo e solicitou à rainha Vitória permissão para residir na Inglaterra. Em resposta, a rainha disse que não precisava de autorização e que ele poderia residir onde bem entendesse e que estaria seguro sob a bandeira inglesa (GEGENA, 1960).



Fonte: Archivo General de la Nación. Documento fotográfico. Inventario 226294.

Entre os episódios que houveram uma entrega negociada dos asilados, destaca-se o caso do Presidente Dueñas. Com a Revolução de 1871 em El Salvador, o Presidente Dueñas foi deposto de seu cargo, e encontrou refúgio com o General Torbert, Ministro dos Estados Unidos em El Salvador. O governo revolucionário postou guarda ao redor da embaixada e exigiu a entrega do ex-presidente, para ser processado pelos tribunais responsáveis, assim como prometeu poupar sua vida. O General Torbert declarou que como ele respeitava a soberania do Estado, e de acordo com o próprio ex-presidente Dueñas, entregou o refugiado para as autoridades. O Secretário de Estado dos Estados Unidos da época, Mr. Fish, enviou uma nota para o General Torbert dizendo que aquela concordância do refugiado em se entregar era tão importante que deveria ter sido firmado um acordo por escrito para ser usado em possíveis contingências que colocassem a entrega como algo contrário aos desejos do refugiado. Em abril de 1872, o ex-presidente Dueñas foi apresentado ao Congresso como responsável por uma série de acusações, como apropriação indevida e sonegação de fundos, usurpação de gabinete, nepotismo e assassinato ilegal por ter causado a execução do ex-presidente Barrios. O Senado, depois de investigar, enviou o processo para os tribunais



ordinários que sentenciaram o ex-Presidente Dueñas a morte. Mr. Fish, ao ser informado da sentença, enviou uma nota ao governo de El Savador lembrando que esperava que a promessa feita ao General Torbert fosse respeitada. Como resultado dessa pressão, o prisioneiro foi enviado para o Panamá e impedido de retornar ao país sem autorização pelos próximos quatro anos, além de hipotecarem todos os bens do ex-presidente para saldar as dívidas do processo (MOORE, 1892).

Por fim, um caso ilustrativo dos conflitos que terminaram com a violação do asilo aconteceu no México. Em janeiro de 1877, durante a revolução que levou à presidência o General Porfirio Diaz, o seu adversário, o General F. O Arce solicitou refúgio no consulado dos Estados Unidos. Alguns dias depois, o Cônsul informou ao comandante das forças de Diaz, o Coronel Ramirez, que o General Arce estava sob a proteção do Consulado. O Coronel Ramirez garantiu que o Consulado seria respeitado. Em 20 de fevereiro, o Ministro dos Estados Unidos na Cidade do México, Mr. J. W. Foster, ao saber do refúgio do General Arce no Consulado dos Estados Unidos escreveu que os consulados não possuem o direito de extraterritorialidade, e que enquanto é um ato de humanidade proteger os indefesos da violência das massas, e das vinganças durante as mudanças governamentais, é aconselhável evitar a concessão de proteção permanente para refugiados políticos para prevenir conflitos com as autoridades locais. Entretanto, antes que essas instruções chegassem até o consulado, um grupo de militares armados invadiram o consulado na ausência do Cônsul e tiraram à força o General Arce. Ao saber do ocorrido, o Coronel Ramirez prometeu que traria de volta o General Arce e puniria os responsáveis pelo ato. Porém, nem o pedido de desculpas veio, nem o próprio General foi devolvido. O Ministro dos Estados Unidos, Mr. Foster ainda enviou uma nota reportando os fatos para o Ministro das Relações Exteriores do México, mas apenas recebeu a promessa de que os culpados seriam punidos por terem faltado com a cortesia para com a bandeira dos Estados Unidos. O caso não passou disso e o General Arce permaneceu como prisioneiro do General Porfirio Diaz (MOORE, 1892).

Considerações Finais

Como se viu, ao longo do século XIX a América Latina foi o palco de diversos casos de asilos diplomático que aconteceram tanto em embaixadas, consulados, navios de guerra e outros espaços. A falta de normativas internacionais que regulassem esses episódios fez com

que, em 1889, diversos países procurassem estabelecer regras gerais de conduta para as questões de asilo político. Dessa forma, aconteceu em Montevidéu o primeiro Congresso Sul-americano de Direito Internacional que reconheceu no artigo 16 que “El Asilo es inviolable para los perseguidos por delitos políticos”, porém, o mesmo artigo reconhecia a necessidade de limitação desse direito, “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” (QUINTANA, 1952. p. 53-54). O tratado foi subscrito por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Perú e Uruguai, apenas o Brasil não ratificou o tratado.

Entretanto, até os dias de hoje há discussões sobre o direito de asilo. A discussão costuma incluir a similar prática de refúgio, que é uma categoria jurídica internacional surgida junto com os grandes deslocamentos humanos provocados pelas guerras mundiais ao longo do século XX (FERNÁNDEZ, 2003).

Referências

ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN.

BELLO, Andrés. *Principios de derecho internacional*. 4 ed. Santiago de Chile: Librería Central de Mariano Servat, 1886.

BURGESS, Greg. *Refuge in the land of liberty: France and its Refugees, from the Revolution to the End of Asylum (1787-1939)*. Great Britain - Eastbourne: Palgrave Macmillan, 2008.

ELIAS, Norbert. *O Processo Civilizacional*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1990. 2v.

FERNÁNDEZ, Jaime Esponda. "La tradición latinoamericana de asilo y la protección internacional de los refugiados". IN: FRANCO, Leonardo (coord.). *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2003. p. 75-121.

GIGENA, Carlos Torres. *Asilo Diplomático: su práctica y su teoría*. Buenos Aires: La Ley S. A. Editora e Impresora, 1960.

HUNT, Lynn. *A invenção dos direitos humanos: uma história*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

MAGALHÃES, José Calvet de. *Manual Diplomático: Direito Diplomático, Prática Diplomática*. 5ed. Lisboa: Editorial Bizâncio, 2005.



MOORE, John Bassett. "Asylum in Legations and Consulates and in Vessels III". IN: *Political Science Quarterly*. Vol. VII. N° 3, Setembro de 1892. p. 397-418.

PELLEJERO, Susana Isabel Marcelino guerra Domingos. "Presença portuguesa na Ásia: a extraterritorialidade como extensão do projecto imperial". IN: *Anais do V Encontro Estadual de História da ANPUH Bahia - História e Memórias: Lugares, Fronteiras, Fazeres e Políticas*, 2010.

QUINTANA, Lucio M. Moreno. *Derecho de Asilo*. Buenos Aires: Imprensa de la Universidad, 1952.

RONIGER, Luis; SZNAJDER, Mario. *The politics of exile in Latin Armerica*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

VIADEMONTE, José Agustín Martínez. *El Derecho de Asilo y el Régimen Internacional de Refugiados*. México, D.F.: Ediciones Botas, 1961.

ZARATE, Luis Carlos. *El asilo en el Derecho Internacional Americano*. Bogota, D. E. - Colombia: Editorial Iqueima, 1958.