

**REVISTA PERUANA DE DERECHO INTERNACIONAL**

**ISSN: 0035-0370 / ISSN-e: 2663-0222**

**Tomo LXXVII, enero-abril 2026, No.182, pp. 23-58**

**Recepción: 16/12/2025. Aceptación: 11/03/2026**

**DOI: <https://doi.org/10.38180/37md8c03>**



**EL ASILO POLÍTICO EN EL PERÚ:  
ENTRE LA PROTECCIÓN HUMANITARIA  
Y LA LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD**

**POLITICAL ASYLUM IN PERU: BETWEEN THE  
HUMANITARIAN PROTECTION  
AND THE FIGHT AGAINST IMPUNITY**

**Óscar Maurtua de Romaña\***

Sociedad Peruana de Derecho Internacional  
(Lima, Perú)

[oscardmaurtuaderomana@gmail.com](mailto:oscardmaurtuaderomana@gmail.com)

<https://orcid.org/0009-0002-9209-1888>

**RESUMEN**

El asilo político, en América Latina, atraviesa una etapa de creciente tensión entre su función histórica de protección humanitaria, frente a los

\* Diplomático, jurista y docente universitario. Ministro de Relaciones Exteriores (2005-2006) (2021-2022). Subsecretario de las Américas; Secretario de Política Exterior. Director de la Academia Diplomática del Perú (2002-2003). Viceministro y Secretario General de Relaciones Exteriores, Jefe del Servicio Diplomático (2004). Estudios de postgrado en la Universidad de Oxford, Universidad John Hopkins y en el Comité Jurídico Interamericano de la OEA. Exrepresentante del Perú ante la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (ESCAP) Bangkok (1994-1999). Presidió la Tercera Conferencia Mundial de Sociedades de Derecho Internacional (Lima, 2023) y condujo dicha red del 2021 al 2023. Fue condecorado con la medalla “José León Barandiarán”, máxima distinción que otorga la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), de la que egresó como abogado en 1970. Miembro de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España.

desafíos contemporáneos vinculados a la soberanía estatal y la lucha contra la impunidad. En tal sentido, el presente artículo analiza la evolución y aplicación del asilo diplomático en el Perú, a partir del estudio de dos casos interesantes acontecidos en 2025. Por una parte, la concesión de asilo al ex Primera Dama Nadine Heredia; y, por otra, la situación pendiente del salvoconducto solicitado por la ex Primera Ministra Betssy Chávez. El trabajo tiene como objetivo examinar los límites jurídicos y políticos del régimen interamericano de asilo, evaluando la vigencia de la Convención de Caracas de 1954, la práctica diplomática peruana y las tensiones generadas entre el Estado asilante, el Estado territorial y los organismos regionales. Asimismo, se explora la propuesta peruana ante la Organización de los Estados Americanos (OEA) con el propósito de revisar dicho instrumento convencional, a la luz de los riesgos de instrumentalización política del asilo y la necesidad de fortalecer estándares de transparencia y responsabilidad internacional. En el plano metodológico, el artículo emplea un enfoque cualitativo basado en análisis jurídico de corte analítico, revisión de fuentes normativas, jurisprudencia interamericana y literatura especializada en derecho internacional y ciencia política, complementado con un marco teórico sobre autoritarismo legislativo y gobernanza regional.

**Palabras clave:** asilo político, asilo territorial, asilo diplomático, impunidad, soberanía estatal, autoritarismo legislativo, gobernanza regional, protección humanitaria.

## ABSTRACT

Political asylum in Latin America is going through a period of growing tension between its historical function of humanitarian protection, in the face of contemporary challenges linked to state sovereignty and the fight against impunity. In this sense, this article analyzes the evolution and application of diplomatic asylum in Peru, based on the study of two interesting cases that occurred in 2025. On the one hand, the granting of asylum to former First Lady Nadine Heredia; and, on the other, the pending situation of the safe-conduct requested by former Prime Minister Betssy Chávez. The objective of this paper is to examine the legal and political limits of the inter-American asylum regime, evaluating the validity of the Caracas Convention of 1954,

Peruvian diplomatic practice, and the tensions generated between the asylum state, the territorial state, and regional organizations. Likewise, the Peruvian proposal to the Organization of American States (OAS) is explored with the purpose of revising this treaty instrument, in light of the risks of political instrumentalization of asylum and the need to strengthen standards of transparency and international responsibility. On the methodological level, the article employs a qualitative approach based on analytical legal analysis, review of normative sources, inter-American jurisprudence and specialized literature in international law and political science, complemented by a theoretical framework on legislative authoritarianism and regional governance.

**Keywords:** political asylum, territorial asylum, diplomatic asylum, impunity, state sovereignty, legislative authoritarianism, regional governance, humanitarian protection.

\* \* \* \* \*

## INTRODUCCIÓN

El asilo político constituye una institución jurídica central del derecho internacional y del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, articulada en torno a la defensa de personas perseguidas por motivos políticos, y al ejercicio soberano de los Estados en la calificación de dicha persecución (Franco, 2004, pp. 25-29). Tal es el caso de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), cuyo artículo 27° estipula que “toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común<sup>1</sup>”, así como la Convención Americana de Derechos

---

<sup>1</sup> Mientras los delitos comunes atentan contra bienes jurídicos individuales como la vida o la propiedad, los delitos políticos desafían la organización del Estado o el orden constitucional (Tarapués, 2020, pp. 183-184). Esta distinción es esencial, puesto que el asilo político se reserva, exclusivamente, para proteger a quienes enfrentan persecución por motivos ideológicos, excluyendo a criminales comunes para evitar la impunidad internacional.

Humanos, específicamente, en su artículo 22.1. A su vez, la Convención sobre Asilo Diplomático adoptada en Caracas (1954) – ratificada por el Perú en 1962 – es considerada el principal marco normativo en cuanto a esta materia se refiere, pues, entre otras disposiciones, reconoce la facultad del Estado asilante para calificar la naturaleza política del delito, excluyendo expresamente los delitos comunes. En el ordenamiento jurídico peruano, por su parte, esta figura encuentra respaldo tanto en la Constitución Política vigente, de 1993, que en su artículo 36° señala que “el Estado reconoce el asilo político. Acepta la calificación del asilado que otorga el gobierno asilante”; como en la Ley N.º 27840 “Ley de Asilo Político”, adoptada en octubre de 2002.

Sin embargo, la práctica reciente ha evidenciado tensiones significativas entre la lógica humanitaria del asilo, la soberanía estatal y el uso político de este mecanismo, especialmente, en contextos de alta polarización regional. Así pues, el presente artículo sostiene que la aplicación contemporánea de la Convención de Caracas en el Perú revela una asimetría interpretativa y política en la práctica del asilo diplomático. Por una parte, se analizará el caso de Nadine Heredia, Exprimera Dama del Perú (y esposa del Expresidente Ollanta Humala) quien solicitó asilo a la Embajada de Brasil, y cuyo ejemplo evidencia la efectividad jurídica del régimen interamericano para garantizar protección frente a una alegada y supuesta persecución política. Por otro lado, se analizará el caso de Betssy Chávez, Exprimera Ministra del gobierno del Expresidente Pedro Castillo, cuyo ejemplo demuestra los límites políticos y diplomáticos del mismo régimen, particularmente, con relación al sometimiento previo a consultas antes de otorgar el asilo, por parte del Estado asilante al Estado territorial, lo cual podría debilitar *per se* la institución de dicho derecho.

Tal diferencia no solo refleja una tensión normativa sobre la calificación del delito, sino también una controversia más profunda sobre la legitimidad del asilo como mecanismo de protección o, de forma alterna, como presunto instrumento de impunidad. Desde una perspectiva metodológica, este trabajo adopta un enfoque jurídico y analítico, tomando como sustento la interpretación de la Convención de Caracas de 1954, la jurisprudencia internacional relevante, así como la normativa peruana vigente. Además, se estructura un análisis en tres niveles. Primero, en

*Oscar Maúrtua de Romaña*

un repaso histórico y normativo del régimen interamericano de asilo, así como sus precisiones terminológicas; segundo, en el examen jurídico de los casos de Nadine Heredia y Betssy Chávez, a la luz de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado peruano; y tercero, una evaluación crítica de las tensiones entre soberanía estatal, cooperación interestatal y protección de derechos humanos. El objetivo final es determinar en qué medida la Convención de Caracas sigue siendo un instrumento legítimo de protección política o, de lo contrario, si su aplicación contemporánea requiere reinterpretación, reforma o ajuste frente a los desafíos actuales del derecho internacional y la gobernanza regional.

## **1. EL ASILO EN EL DERECHO INTERNACIONAL**

El derecho de asilo constituye una de las instituciones más antiguas de protección de la persona frente al ejercicio arbitrario del poder, cuya evolución refleja los cambios en la organización política y jurídica de las sociedades. En sus formas primigenias, el asilo tuvo un carácter esencialmente religioso y territorial, asociado a la sacralidad de ciertos espacios, como templos o ciudades, que ofrecían refugio frente a la persecución. En civilizaciones antiguas como la griega, ciertos templos y altares estaban investidos de sacralidad y ofrecían protección a quienes se acogían a ellos, bajo la creencia de que la violencia ejercida en estos espacios constituía una transgresión no solo jurídica sino también divina.

De manera similar, en el mundo romano tardío y, posteriormente, en la tradición cristiana medieval, las iglesias y monasterios funcionaron como lugares de refugio frente a la persecución o castigo inmediato, limitando el ejercicio del poder punitivo de las autoridades civiles. Este asilo religioso no respondía a criterios de persecución política en sentido moderno, sino a la idea de misericordia y contención del poder, configurándose como una práctica social y moral más que como un derecho subjetivo. Con el surgimiento del Estado moderno y la consolidación del principio de soberanía, el asilo fue progresivamente secularizado y reconfigurado como una potestad estatal, adquiriendo relevancia jurídica en el marco de las relaciones internacionales, especialmente como mecanismo de protección frente a persecuciones de naturaleza política (Villalpando, 2010, pp. 512-515).

Durante los siglos XIX y XX, la práctica del asilo se institucionalizó en el derecho internacional a través de tratados, costumbre y doctrina, diferenciándose con mayor claridad entre Asilo Territorial y Asilo Diplomático. Mientras el primero se consolidó como una expresión clásica de la soberanía estatal, el segundo emergió como una práctica excepcional, vinculada a la inviolabilidad de las misiones diplomáticas y a contextos de inestabilidad política (Villalpando, 2010). En este proceso, el asilo dejó de ser un acto meramente discrecional para convertirse en una figura jurídica sometida a criterios normativos y regulada por el Derecho Internacional, orientada a la protección de derechos fundamentales como la vida, la libertad personal y la integridad física, especialmente frente a persecuciones motivadas por razones políticas.

América Latina desempeñó un papel central en esta evolución, desarrollando un régimen regional singular en materia de asilo, respondiendo directamente a las recurrentes crisis políticas, golpes de Estado y conflictos internos, los cuáles llevaron a los Estados latinoamericanos a codificar prácticas consuetudinarias mediante instrumentos como las Convenciones de La Habana (1928), Montevideo (1933) y, de manera más sistemática, las Convenciones de Caracas de 1954, que serán explicadas en el siguiente apartado (IIDH, 2014). En la actualidad, el asilo continúa siendo una institución de alta relevancia en la región, no solo como mecanismo de protección política, sino también como un punto de tensión entre soberanía estatal, cooperación interestatal y estándares internacionales de derechos humanos, lo que explica su permanente vigencia y controversia en el derecho internacional contemporáneo.

## 2. CONVENCIÓN DE LA HABANA (1928)

La Convención de La Habana de 1928, adoptada en el marco de la Sexta Conferencia Internacional Americana, constituyó uno de los primeros esfuerzos sistemáticos de codificación del asilo en el ámbito interamericano. Su aprobación respondió a la necesidad de dotar de mayor previsibilidad jurídica a una práctica regional ya consolidada, especialmente en contextos de inestabilidad política, revoluciones y cambios abruptos de gobierno que caracterizaron a numerosos Estados latinoamericanos durante las

primeras décadas del siglo XX. En este escenario, el asilo operaba como un mecanismo pragmático de protección política y, al mismo tiempo, como una herramienta diplomática destinada a evitar conflictos armados o represalias inmediatas contra opositores políticos derrotados.

Según el artículo 1 de la Convención de La Habana (1928) se prohíbe expresamente conceder asilo a quienes sean “acusados o condenados por delitos comunes”, reafirmando que sólo los perseguidos políticos pueden ser asilados. Se configuró así como un precedente fundamental porque reconoció, expresamente, el asilo diplomático como una institución válida en el derecho internacional americano, diferenciándolo del asilo territorial y estableciendo reglas básicas sobre su otorgamiento. El tratado afirmó el carácter excepcional del asilo en sedes diplomáticas y su vinculación directa con la persecución por delitos políticos, excluyendo de manera explícita a los delincuentes comunes. Asimismo, introdujo principios relevantes como la no obligación del Estado asilante de justificar el otorgamiento del asilo y la prohibición de que este se utilice para interferir en los asuntos internos del Estado territorial, sentando así las bases normativas para los desarrollos posteriores en Montevideo y Caracas.

Este tratado contribuyó a consolidar una identidad jurídica regional en materia de protección política distinta de la tradición europea, la cual analizaba de forma más reticente al reconocimiento del asilo diplomático. Aunque su regulación era aún incipiente, varios países aún mantenían reservas y presentaba ambigüedades interpretativas, al tiempo que la Convención de La Habana estableció el punto de partida para la posterior sistematización del régimen interamericano de asilo y su proyección como un elemento estructural del derecho internacional latinoamericano (Shaw, 2017, pp. 34-37).

### **3. CONVENCIÓN DE MONTEVIDEO (1933)**

Posteriormente, la Convención de Montevideo de 1933, en la VII Conferencia Internacional Americana, amplió el marco normativo del asilo político y el proceso de extradición. Esta Convención desarrolló con mayor claridad los criterios para la concesión del asilo y reafirmó su carácter estrictamente

vinculado a la persecución por delitos políticos, al modificar ciertos artículos de la Convención de La Habana e incorporar cláusulas respecto al terrorismo y la coordinación judicial. Además, siguió manteniendo el espíritu de primordial relevancia del Estado asilante en la calificación del delito. El tratado enfatizó el carácter excepcional del asilo diplomático y reforzó la distinción entre delitos políticos y delitos comunes, excluyendo expresamente a estos últimos de la protección.

Asimismo, avanzó en la delimitación de las obligaciones del Estado asilante, especialmente en lo relativo al deber de no permitir que el asilado realice actividades políticas desde la sede diplomática que puedan afectar al Estado territorial, contribuyendo así a un equilibrio más definido entre protección humanitaria y respeto a la soberanía estatal. Además, se reconoció que existía una tradición regional del asilo diplomático, conocida en congresos americanos desde 1889, aunque sin obligar a no signatarios del mismo. Sin embargo, Perú no ratificó la referida Convención, por lo que su aplicación puntual en el caso de Haya de la Torre fue objeto de debate y controversia. En términos históricos, ambas convenciones plasmaron el principio de corresponsabilidad. Esto es, el país otorgante del asilo no lo ejerce ilimitadamente, sino dentro del marco de reciprocidad que protege la convivencia amistosa entre Estados.

En conjunto, estos instrumentos reflejan los antecedentes que derivarían en los tratados de Caracas (1954) y en el entendimiento latinoamericano de que el asilo político es una excepción humanitaria al derecho penal ordinario, siempre que no contravenga la soberanía ajena.

#### **4. LAS CONVENCIONES DE CARACAS DE 1954**

En 1954, se adoptaron en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), dos convenciones hermanas en Caracas que consolidaron la doctrina del asilo político interamericano. La Convención sobre Asilo Diplomático, la cuál fijó los protocolos entre Estados respecto a los asilados en embajadas; y la Convención sobre Asilo Territorial, la cuál estableció regulaciones al asilo otorgado en el territorio nacional. En la Convención de Asilo Diplomático se establece, por ejemplo, que el asilo debe concederse únicamente a

*Oscar Maúrtua de Romaña*

perseguidos por motivos políticos, excluyendo a quienes tienen condenas por delitos comunes. En el art. V de dicha Convención, se dispone que el Estado asilante puede solicitar la salida del asilado tras concederle protección, y el art. XII obliga al Estado territorial a otorgar un salvoconducto de inmediato, salvo fuerza mayor (Convención sobre Asilo Diplomático, 1954, arts 5 y 12).

De manera complementaria, la Convención de Asilo Territorial afirma el derecho de cada Estado a admitir asilados en su territorio, estableciendo que esa admisión no debe interpretarse como interferencia y que corresponde al Estado receptor otorgar o denegar tal protección en su territorio. Ambos tratados forman el llamado “régimen interamericano de asilo”, estructurado como esquemas multilaterales de cooperación para proteger perseguidos políticos al tiempo que se respetan las jurisdicciones nacionales y suelen entenderse como cláusulas de cortesía internacional. Por ejemplo, el Estado asilante actúa de acuerdo con normas comunes y el Estado receptor colabora otorgando salvoconductos o residencia provisional, pero sin delegar su soberanía ni quedar ligado políticamente por el asilo concedido. Estas convenciones, junto con la Declaración Americana de 1948 y las prácticas de los Estados miembros, constituyen el cuerpo normativo interamericano vigente en la materia.

## **5. MARCO CONCEPTUAL**

### **5.1. ELASILOPOLÍTICO: DEFINICIÓN JURÍDICA Y FUNDAMENTOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL**

El asilo político se define como “la protección que un Estado ofrece a personas que no son sus nacionales cuando su vida, integridad personal, seguridad y/o libertad se encuentran o podrían encontrarse en peligro, con motivo de persecución por delitos políticos o comunes conexos con estos” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2018, p. 66). A nivel interno, según la Ley N.º 27840 “Ley de Asilo Político del 2002” (en adelante Ley N.º 27840), se define tal categoría jurídica como “la protección que el Estado otorga en su territorio al extranjero considerado perseguido por motivos o delitos políticos” y cuya vida o libertad está en peligro. Es decir, el asilo

político presupone una persecución con motivación política, excluyendo explícitamente los delitos comunes (Zuta, 2023, pp. 183-184). Desde la perspectiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la Corte IDH ha reconocido el “derecho humano a buscar y recibir asilo”, expresado en su Opinión Consultiva OC-25/18. En la práctica latinoamericana, el asilo se articula a través de una serie de convenios, tal es el caso de la Convención de La Habana de 1928, la Convención de Montevideo de 1933 o las declaraciones y prácticas interamericanas. Según Jiménez de Aréchaga (1980), el asilo político constituye un acto de soberanía del Estado otorgante, el cuál asume la responsabilidad de proteger al asilado y de solicitar su salida segura del territorio anfitrión.

De esta forma, el asilado queda exento de extradición al país persecutor y goza de inviolabilidad en el lugar donde se le aloja. En el Derecho Internacional, el asilado se distingue del estatuto de refugiado (a través de lo estipulado en la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967) en que este último es una categoría definida internacionalmente para todo perseguido (aunque con idénticos motivos que el asilado), empero implica un reconocimiento formal por parte de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) así como derechos de residencia (Maurtua, 2021, p. 100). Por lo general, según la doctrina jurídica, la calificación de “refugiados” se suele otorgar a un colectivo o grupo de personas que buscan “refugio” en el país de destino, a razón de que en su país de origen existen temores fundados que pongan en peligro su integridad. En cambio, el asilado político – de carácter individual por lo general – recibe protección inmediata de un Estado que reconoce su condición, sin necesidad de un trámite de determinación de estatus. No obstante, ambos instrumentos se complementan en la práctica de la protección internacional.

La protección conferida por el asilo diplomático – que es un tipo de asilo político junto con el asilo territorial – no se limita únicamente al resguardo físico del asilado dentro de la sede diplomática, sino que, además, se articula sobre la base de la inviolabilidad de la misión diplomática y de los bienes del Estado asilante, los cuales constituyen el soporte material indispensable para la efectividad de dicha institución. La Convención sobre Asilo Diplomático de Caracas reconoce, expresamente, que el asilo puede otorgarse “en las legaciones, residencias del jefe de misión y locales

habilitados para albergar asilados” (artículo 1°), configurando estos espacios como ámbitos jurídicamente protegidos frente a la intervención del Estado territorial. Su reconocimiento explícito es indispensable para que el asilo diplomático sea operativamente viable, pues, sin la protección del recinto diplomático, el derecho de asilo quedaría reducido a una declaración meramente formal (García-Muñoz, 2015, pp. 45-48).

La inviolabilidad de las misiones diplomáticas y de sus bienes encuentra su desarrollo normativo más preciso en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, cuyo contenido consagra que los locales de misión son “inviolables” y que los agentes del Estado receptor no pueden penetrar en ellos sin el consentimiento del jefe de misión, extendiendo dicha protección a los bienes, archivos y medios de transporte oficiales de la misión (Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, 1961, arts. 22 y 24). Este régimen se articula y complementa con el asilo diplomático, en tanto constituye derecho consuetudinario positivizado ampliamente aceptado, complementando así las disposiciones de la Convención de Caracas. En consecuencia, la protección del asilado se proyecta indirectamente a través de la protección jurídica de la sede, los vehículos oficiales y demás bienes del Estado asilante, impidiendo cualquier acto de coerción o ejecución por parte del Estado territorial.

## **5.2. ASILO DIPLOMÁTICO Y ASILO TERRITORIAL: NATURALEZA, ALCANCES Y LÍMITES**

El asilo diplomático y el asilo territorial son modalidades de asilo político que difieren en el lugar y forma de su concesión. El asilo territorial se concede en el territorio nacional soberano del Estado receptor. Díaz Galán (2019, p. 406) define el asilo territorial como “la protección que un Estado concede en su territorio a determinadas personas extranjeras perseguidas por motivos ideológicos o políticos que ponen en peligro su vida, integridad o libertad en el Estado del que proceden”. En el Perú, la propia Constitución y la Ley N.º 27840 no distinguen expresamente entre ambas, empero la jurisprudencia y la doctrina continental sí lo hacen. El asilo diplomático, por su parte, implica el uso de la inviolabilidad del local diplomático del país asilante; es decir, el asilado se resguarda en la sede hasta que el país anfitrión acepte su salida mediante un salvoconducto.

De hecho, la doctrina peruana señala que tal protección “consiste en exigir al Estado territorial el otorgamiento de salvoconducto para que el asilado abandone el lugar inviolable” (Moscoso, 2015, pp. 4-5). En contraste, el asilado territorial reside en el país receptor de forma normal aunque protegido. Ambas modalidades comparten el requisito de persecución política y motivación no común, pero el asilo diplomático tiene un alcance eminentemente provisional y de urgencia, mientras que el territorial puede devenir en una solución de largo plazo, cómo el refugio o la integración. El Estado concesionario del asilo ejerce su soberanía al calificar al individuo como “político” (Tudela, 2015, p. 92), límite que tradicionalmente excluye delitos comunes.

Sin embargo, la frontera entre delito político y común, cuanto menos, es debatida, más aún en contextos de mayor polarización. En general se acepta que actos de corrupción u otros delitos graves no amparan asilo, pues desnaturalizarían su esencia protectora; además, la propia Convención de Caracas consagra que corresponde al Estado asilante decidir la naturaleza del delito, lo cual refuerza la discrecionalidad diplomática. En síntesis, la distinción esencial radica en que el asilante diplomático aprovecha las garantías extraterritoriales de la sede; mientras que el asilado territorial goza de protección dentro del derecho interno de acogida. Estos elementos configuran los alcances y límites del asilo según cada modalidad.

### **5.3. ASILADO Y REFUGIADO: DIFERENCIAS NORMATIVAS Y DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL**

Si bien los términos asilado y refugiado se suelen utilizar de forma indistinta, tienen orígenes y regímenes jurídicos diferentes. El asilado político se refiere a la persona a quien se le concede protección en virtud de un acto discrecional de un Estado anfitrión, basado en persecución política. El refugiado, en cambio, es un estatus definido por el Derecho Internacional de los Refugiados en la Convención de Ginebra del 51’ y su Protocolo; y por la Declaración de Cartagena del 84’ en Latinoamérica. Ambos protegen a personas con temor fundado de persecución por razones políticas u otras cómo raza, religión, nacionalidad, entre otras. Sin embargo, el refugiado suele acceder a un procedimiento legal ante la autoridad receptora o ACNUR.

En contraste, el asilado se refugia directamente en embajada o territorio, recibiendo protección inmediata sin proceso de solicitud formal. En ese marco, los refugiados gozan de derechos establecidos en tratados, entre los cuáles frecuentan el permiso de residencia, trabajo o educación, mientras que el asilado político recibe protección política frente a la extradición o es proporcionado de un estatus provisional hasta que se gestione un arreglo. Así bien, es posible que un asilado sea luego reconocido como refugiado al reubicarse, o que la persona solicite refugio por asimilación.

Sin embargo, el asilo político se centra en el aspecto diplomático y discrecional de la concesión inicial, mientras que el refugio implica un mecanismo más institucionalizado de protección. En la región, se mantiene la distinción de que el asilo diplomático protege prioritariamente delitos políticos o conexos, en tanto que el régimen de refugiados es más amplio y técnico. En resumen, el asilado político es protegido por un Estado puntual como acto soberano; el refugiado es protegido por el sistema internacional mediante derechos legalmente garantizados. Ambas figuras responden a la necesidad de brindar seguridad internacional, pero operan en marcos normativos distintos y con alcances complementarios.

## **6. EL PRINCIPIO DE SOBERANÍA ESTATAL Y SUS TENSIONES CON EL DERECHO DE ASILO**

El asilo político suele manejarse en un equilibrio delicado con la soberanía de los Estados, debido a que el otorgamiento de asilo diplomático implica que el Estado asilante, mediante su misión diplomática en otro país, solicita cooperación del Estado receptor para permitir que la persona asilada salga sin riesgo<sup>2</sup>. Esto pone a prueba la soberanía territorial del Estado donde ocurre el asilo, puesto que retener a un individuo de interés puede percibirse cómo una intromisión a los asuntos internos del país. Tradicionalmente, la práctica latinoamericana ha combinado diplomacia y cortesía política. Por ejemplo, la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en el caso Perú vs. Colombia de 1951

---

<sup>2</sup> Como establece el artículo 5° de la Convención de Caracas, donde se señala que “(...) el asilado salga del país con las seguridades otorgadas por el gobierno del Estado territorial a fin de que no peligre su vida, su libertad o su integridad personal”.

(el emblemático caso de Haya de la Torre) reconoció que existían casos de asilados políticos en la región, empero determinó que Colombia no estaba obligada a entregar al asilado a Perú y que el asilo diplomático cesaría la sentencia aplicable.

En dicha sentencia, la CIJ subrayó que la obligación del Estado territorial de conceder el salvoconducto depende de que el Estado receptor lo solicite, respetando así su soberanía interna. En la práctica, la soberanía estatal implica que el país que concede asilo no puede imponer unilateralmente condiciones al receptor. Por ejemplo, en dicho caso, la Corte estableció que el Estado asilante no tiene facultad exclusiva para calificar el delito sin prueba, y que únicamente procedería el salvoconducto si el Estado receptor exige la salida del asilado. En suma, el Estado territorial conserva la potestad de definir derechos internos y de analizar las condiciones del asilo dentro de su territorio (cómo mantener procesamientos penales hasta conceder salida). La tensión surge cuando un asilo, otorgado por motivos políticos, interfiere con la percepción de ilegalidad por parte del país de origen.

En los casos particulares más recientes de Perú (Nadine Heredia y Betssy Chávez), un ciertos actores políticos han interpretado sus delitos como comunes y han cuestionado la concesión del asilo, enfatizando la soberanía nacional y excluyendo la calificación de delito político. Al mismo tiempo, los Estados asilantes apelan a su propio criterio soberano, como prevé la convención interamericana. Así, el principio de soberanía estatal aparece continuamente negociado en la práctica del asilo diplomático y territorial, sin una respuesta absoluta, sino en un balance entre obligaciones internacionales e intereses internos.

## 7. CASUÍSTICA RECIENTE

### 7.1. CASO NADINE HEREDIA: EMBAJADA DE BRASIL

El caso de Nadine Heredia, quien solicitó asilo diplomático en la Embajada de Brasil en Lima en abril de 2025, constituye un precedente interesante para evaluar la aplicación contemporánea de la Convención sobre Asilo Diplomático de 1954, especialmente, para el contexto peruano. La Exprimera Dama, junto con su esposo el Expresidente Ollanta Humala, fueron hallados

responsables del delito de lavado de activos, tras conocerse un adelanto del fallo de la sentencia, y por lo cual se les dictó 15 años de pena privativa de libertad a cada uno (Solis et al., 2025). El Expresidente fue detenido en ese mismo instante, pues se encontraba presente en la audiencia; sin embargo, la Exprimera Dama, quien se encontraba ausente, se trasladó a la sede diplomática de Brasil para solicitar asilo. Este hecho planteó un debate jurídico sobre si los cargos formulados correspondían a delitos comunes o si, por el contrario, podían enmarcarse dentro de un caso de persecución política. La disyuntiva central, desde el derecho internacional, radica en la facultad de calificación que posee el Estado asilante y en las obligaciones posteriores del Estado territorial, una vez concedido el asilo.

Sobre el particular, cabe destacar que el artículo cuarto de la Convención de Caracas, señala que “corresponde al Estado asilante” la competencia exclusiva para “calificar la naturaleza del delito” (1954, p. 1) y determinar si la persona solicitante es objeto de persecución política. Este principio reafirma la soberanía del Estado que concede el asilo, a la par que limita la capacidad del Estado territorial para impugnar dicha calificación. En el caso Heredia, Brasil ejerció esta potestad soberana al considerar que existían elementos materiales suficientes<sup>3</sup> para presumir una motivación política en la persecución penal, especialmente, en un contexto de polarización institucional y cuestionamientos sobre la independencia judicial en el Perú. La doctrina internacional, al respecto, señala que dicha calificación no requiere consenso bilateral previo – ni exige al Estado asilante dar explicaciones anticipadas sobre el porqué ha decidido otorgar o no el asilo – sino que se sustenta en la discrecionalidad jurídica reconocida por la propia Convención.

De igual manera, el artículo tercero de la referida Convención establece que “no es lícito conceder asilo a personas condenadas por delitos comunes, ni a aquellas procesadas por tales delitos, que se encuentren a

---

<sup>3</sup> Cuando fue citado al Senado brasileño, el Embajador Mauro Vieira – Ministro de Relaciones Exteriores de dicho país – señaló expresamente que, más allá de los argumentos jurídicos expresados para otorgar el asilo político a la ex Primera Dama, este también se dio por razones estrictamente humanitarias (relacionadas al estado de salud de la señora Heredia), extendido también a su hijo.

disposición de tribunales ordinarios”. No obstante, dicho párrafo añade “salvo que los hechos que motiven dicha solicitud revistan claramente de carácter político”, lo cual, aunque se perciba como un vacío legal o sujeto a un amplio margen de interpretación, dicho artículo debe leerse en conformidad con lo señalado por el artículo cuarto, que expresa la potestad del Estado asilante de calificar tal delito. Por otro lado, se abre una disyuntiva interpretativa que radica en la distinción entre “delito común puro” y “delito común realizado con fines políticos”. En este sentido, la práctica interamericana ha reconocido que incluso delitos tipificados como comunes pueden ser considerados “políticamente motivados” si el proceso penal presenta indicios de selectividad, represalias o uso parcial del sistema de justicia. Bajo esta interpretación, el caso Heredia puede entenderse como una aplicación del principio pro persona y de la finalidad protectora del régimen de asilo.

Ahora bien, una vez concedido el asilo político por Brasil, el artículo décimo segundo de la Convención genera una obligación jurídica explícita para el Estado territorial (Perú), que “está obligado a dar, inmediatamente, salvo caso de fuerza mayor, las garantías necesarias y el correspondiente salvoconducto”. Por ende, la actuación del Estado peruano, al permitir la salida de Nadine Heredia, se ajustó formalmente a sus compromisos internacionales, aun cuando se diera el caso de una posible discrepancia política respecto a la calificación realizada por Brasil, empero ello no entra ya en terreno jurídico. Esta postura fue expresada y reforzada por el entonces Canciller del Perú, Embajador Elmer Schialer, al sostener que el artículo 36 de la Constitución peruana reconoce el asilo y acepta la calificación hecha por el Estado asilante, “sin ponerla en cuestión y sin evaluarla; solo se acepta” (2025, s.p). Dicha conducta, en el plano jurídico internacional, refleja el respeto al principio del *pacta sunt servanda* y el deber de cooperación entre Estados en la aplicación de tratados vigentes.

De lo expresado hasta el momento, se puede argüir que el caso Nadine Heredia evidencia una aplicación efectiva del régimen interamericano de asilo diplomático, demostrando la operatividad de la Convención de Caracas como mecanismo de protección frente a contextos percibidos de persecución política. No obstante, también revela una tensión elemental, referida a la amplia discrecionalidad que se le confiere al Estado asilante para calificar el

delito, lo cual puede generar (y ya ha generado actualmente) percepciones de debilitamiento del principio de rendición de cuentas frente a delitos de corrupción o una cierta instrumentalización respecto a que el asilo político genera impunidad frente a delitos que deben ser juzgados en el Estado territorial. Esta divergencia plantea un desafío interpretativo clave para el derecho internacional, orientado a cómo preservar la función humanitaria del asilo, sin convertirlo en un mecanismo que debilite la lucha contra la criminalidad común, los delitos de corrupción, entre otros.

## **7.2. CASO BETSSY CHÁVEZ: EMBAJADA DE MÉXICO**

Betssy Chávez, expresidenta del Consejo de Ministros del gobierno de Pedro Castillo, fue investigada, y recientemente condenada a 11 años de pena privativa de libertad, por el delito de conspiración para rebelión (Ricci, 2025, s.p), tras el fallido intento de golpe de Estado llevado a cabo el 7 de diciembre de 2022. No obstante, dicha condena no se ha hecho efectiva aún, a razón de que la imputada se encuentra asilada en la Embajada de México en el Perú desde el 03 de noviembre del 2025, fecha en la que el gobierno mexicano, a través de una nota diplomática, comunica al gobierno peruano el otorgamiento de asilo. Este es un caso complejo, principalmente, porque implica un análisis tanto jurídico como político, teniendo en cuentas las limitaciones de espacio, y que conviene disgregar en una línea temporal de hechos que permitan luego comprender el análisis referido.

Luego del citado intento de golpe de Estado que no se concretó, tanto al Expresidente Pedro Castillo, como al Exasesor del Despacho Presidencial Aníbal Torres y la Expremier Betssy Chávez, se les iniciaron procesos de investigación por delito de rebelión y conspiración para rebelión a cargo de la Fiscalía de la Nación. Meses después, el Poder Judicial ordenó 18 meses de prisión preventiva a Betssy Chávez, a razón de que representaba un peligro para la actividad probatoria del caso (Zevallos, 2023, s.p). Dicha sentencia se hizo efectiva el 20 de junio de 2023. Es menester ser precisos con las fechas, puesto que la prisión preventiva de Chávez ha sido percibida, por cierto sector, como un intento de persecución política (Ricci, 2025), lo cual pudo haber reforzado, entre otras razones, la decisión del gobierno mexicano de concederle el asilo. Tales argumentos se dividen en dos.

En primer lugar, se señala que una vez concluida la prisión preventiva (el 19 de diciembre del 2024), el juez debió ordenar la liberación de Chávez el mismo día que dicha prisión se vencía, para que así el Ministerio Público presentase el requerimiento de prolongación de prisión preventiva, conforme al artículo 274 del Nuevo Código Procesal Penal (Jiménez, 2025). Ello no sucedió así. El órgano jurisdiccional resolvió la cuestión mientras Chávez seguía privada de libertad y sin una orden efectiva. Ello generó que el Tribunal Constitucional se pronunciase, señalando que hubo una detención arbitraria contra la agraviada de ocho días, y ordenó su excarcelación (Tribunal Constitucional, 2025, p. 26). El segundo argumento destaca que, durante su estancia en prisión, Betssy Chávez acusó ser objeto de presuntos malos tratos por parte de las autoridades penitenciarias, lo cual devino en que solicitara su traslado a otra prisión y efectuara diversas huelgas de hambre. Todo ello, en el marco de una supuesta falta de hechos probatorios que generaron un aplazamiento excesivo de dicha investigación.

Ahora bien, para el derecho internacional, las razones por las cuales el gobierno mexicano decida, o no, otorgar asilo político a una persona, son indistintas. Aún más, el Estado asilante no tiene la obligación de explicar ni dar detalles al Estado territorial sobre el por qué está concediendo el asilo. Basta con calificar el delito como político y que México, en este caso, haya decidido aceptar otorgar el asilo a Chávez, para que el Perú otorgase el salvoconducto, de acuerdo con la normativa internacional expresada en la Convención de Caracas. No obstante, es de utilidad mencionar dichas razones, puesto que el otorgamiento pendiente del salvoconducto a Chávez, por parte del Perú, encierra aspectos de política interna. Veamos esto con mayor detalle.

La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) de México informó que concedió el asilo “conforme al derecho internacional” y en cumplimiento de la Convención de Caracas sobre Asilo Diplomático (1954). Según México, su decisión se basó en una evaluación rigurosa de los hechos y en la existencia de un peligro político para Chávez, encuadrándolo dentro de las causales políticas de persecución (como vimos en los párrafos anteriores). En su normativa interna, además, México cuenta con una Ley de Refugiados, cuyo artículo 14 reconoce el derecho de asilo (Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2020, p. 5), empero el anuncio de dicha protección

fue justificado, en esencia, por los estándares internacionales. Sobre esta base, la SRE de México enfatizó que la calificación de asilo diplomático corresponde al Estado asilante.

Sobre el particular, y como se vio en el caso anterior, el marco normativo aplicable se encuentra, principalmente, en la Convención sobre Asilo Diplomático de 1954, que reconoce la competencia del Estado asilante para calificar la naturaleza política de la persecución, conforme a su artículo cuarto, al tiempo que establece límites claros para evitar la extensión del asilo a personas procesadas o condenadas por delitos comunes, según lo dispuesto en su artículo tercero (Pastorino e Ippoliti, 2019, pp. 19-22). Desde un enfoque jurídico, la concesión del asilo por parte del Estado asilante genera una expectativa normativa de cooperación por parte del Estado territorial, especialmente, con relación a la emisión del salvoconducto (y las facilidades necesarias) previsto en el artículo décimo segundo, cuyo propósito es garantizar la salida segura del asilado y preservar la eficacia de la institución del asilo diplomático.

No obstante, algunos autores han señalado que dicha obligación no opera de forma automática ni directa, pues el Estado receptor (el Perú en este caso) conserva la facultad de evaluar si el caso concreto se ajusta a las condiciones convencionales, siempre que dicha evaluación se fundamente en criterios objetivos, razonados y compatibles con el derecho internacional. Ello genera que cualquier restricción, demora o supuesta negativa al salvoconducto, debe estar jurídicamente sustentada en una interpretación consistente de la Convención; caso contrario, podría configurar un incumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas y comprometer la responsabilidad del Estado peruano. Frente a lo mencionado, es menester citar lo estipulado en nuestra Constitución (artículo 36°) donde se señala expresamente que el Perú “acepta la condición de asilado que otorga el gobierno asilante”. La Constitución es clara y no deja margen de interpretación para generar restricciones o pasos previos de negociación luego de concederse el asilo.

Por ello, el gobierno peruano reaccionó con cautela, pues no respondió negando el salvoconducto, aunque tampoco lo permitía. Así pues, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (2025a) informó que

sometería a consulta interna y con expertos regionales, en torno a la mejor forma de otorgar dicha facilidad y para determinar si existía obligación de conceder el salvoconducto bajo las convenciones interamericanas, teniendo en cuenta el delito por el cual se le estaba investigando a la Expremier. Una actitud estratégica ante presiones internas y externas. En esta fase, la Cancillería dejó en claro que revisaría las normas aplicables y la naturaleza del proceso contra Betssy Chávez antes de autorizar cualquier salida (Guitérrez, 2025, s.p). Lo que si sucedió fue una ruptura de relaciones diplomáticas con el país norteamericano, pues el Perú calificó como un “acto inamistoso” el otorgamiento de asilo por parte del gobierno de la Presidente Claudia Sheinbaum, quien luego fue declarada como persona non grata por la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de Perú (Infobae, 2025). Frente a tal tesitura, la Embajada mexicana permaneció custodiando a Chávez, y Brasil asumió la representación diplomática de México en el Perú para fines administrativos y de mantenimiento del local.

No es de extrañar que la demora en otorgar el salvoconducto generase controversia; algunos interpretaron que el Perú buscaba presionar políticamente a México; mientras que otros, señalaron que simplemente se ejercía el derecho soberano de examinar cada caso. En concreto, al igual que en el caso Heredia, el artículo décimo segundo de la Convención de Caracas, ya citada, obliga al Perú a otorgar el salvoconducto si se cumplen las condiciones (asilo previamente concedido y petición formal). Un aspecto interesante, además, fue que luego de otorgarse el asilo a Chávez, se intensificaron aquellas posturas que señalaron una evolución negativa y aplicación indebida de la Convención de Caracas, y que, en años recientes, se han calificado indistintamente delitos comunes como políticos fungiendo así el asilo como mecanismo de evasión judicial. Tal afirmación (recogida en el comunicado oficial de Cancillería) constituye tanto un argumento jurídico (de corte interpretativo) como un vector político. Así, el Perú puede alegar que no están satisfechas las condiciones del artículo décimo segundo (por ejemplo, que el hecho imputado configura un delito común). Sin embargo, tales motivos deben estar sustentados en criterios objetivos y probatorios, pues una sola invocación retórica de “uso indebido” no es, bajo el derecho internacional, un fundamento suficiente para bloquear de forma indefinida la obligación convencional.

## **8. PROPUESTA PERUANA ANTE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA) ACERCA DE LA POTENCIAL MODIFICACIÓN DE LA CONVENCIÓN DE CARACAS DE 1954**

La OEA es la principal instancia multilateral de cooperación en el continente americano, cuyo objetivo consiste en promover la solidaridad continental, la democracia representativa, la defensa de los derechos humanos, la seguridad multidimensional y procurar el desarrollo integral en cada uno de sus Estados miembros (Organización de los Estados Americanos, 2025). Dentro de su estructura, la Secretaría General actúa como depositaria de tratados interamericanos, incluidos instrumentos multilaterales como la Convención sobre Asilo Diplomático de Caracas (1954), que fue adoptada en la Décima Conferencia Interamericana.

Aunado a ello, la OEA no solo funciona como sede protocolar para albergar los tratados regionales, sino que también provee los mecanismos institucionales (a través del Consejo Permanente, la Asamblea General y órganos como el Comité Jurídico Interamericano) para debatir, proponer enmiendas o incluso plantear la reforma de instrumentos jurídicos multilaterales cuando los Estados partes lo estimen necesario. De forma complementaria, el marco normativo interamericano también contempla la posibilidad de modificación de tratados dentro del sistema de la OEA, pero dicha organización internacional – que goza de personería jurídica – no posee la facultad de modificar directa y unilateralmente instrumentos internacionales (Díaz Colchado, 2024, s.p.), puesto que ello recae en la voluntad soberana de cada uno de los Estados signatarios.

A modo ilustrativo, en el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el propio texto establece que “cualquier Estado parte directamente [...] puede someter a la Asamblea General una propuesta de enmienda a esta Convención”, cuyos efectos se materializan de acuerdo con procedimientos propios de ratificación y depósito de instrumentos por parte de los Estados miembros, tal como exige el derecho de los tratados en general (Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 76). Este mismo principio general puede trasladarse al régimen de la Convención de Caracas de 1954. Aunque no existe una cláusula específica de enmienda en ese texto, la práctica internacional, en el marco de la OEA, reconoce que los

Estados parte de un tratado pueden promover modificaciones o protocolos adicionales mediante consultas multilaterales dentro de la Asamblea General o instancias especializadas como el Consejo Permanente, órgano donde el Perú ya ha expuesto su preocupación sobre interpretaciones actuales del artículo décimo primero de la Convención, y ha sugerido procedimientos más objetivos de aplicación del asilo diplomático.

## **9. PROPUESTA PERUANA DE MODIFICACIÓN O REINTERPRETACIÓN DE LA CONVENCIÓN DE CARACAS**

La propuesta peruana de modificación de la Convención de Caracas, realizada en diciembre del 2025 ante la Organización de los Estados Americanos (OEA), se inscribe en una preocupación más amplia sobre la evolución contemporánea del asilo diplomático en nuestra región, en lugar de responder, únicamente, a un caso en específico como el que aconteció con Betssy Chávez. Tal como se ha expuesto en este artículo, la institución del asilo fue concebida, históricamente, como un mecanismo excepcional de protección frente a persecuciones políticas en contextos autoritarios, empero su aplicación reciente ha evidenciado tensiones entre la defensa de los derechos políticos y el riesgo de instrumentalización para eludir responsabilidades penales por delitos comunes. Bajo este marco, la iniciativa peruana no puede interpretarse como un cuestionamiento al asilo *per se*, sino como un intento de reafirmar su naturaleza original y adecuar su funcionamiento a las realidades jurídicas y políticas del presente siglo.

En el plano jurídico, la propuesta peruana parte del diagnóstico de que la Convención de Caracas otorga un margen excesivo de discrecionalidad al Estado asilante para calificar, de forma unilateral, la existencia de persecución política, en particular, haciendo referencia a la aplicación del artículo noveno. Dicho artículo expresa lo siguiente:

El funcionario asilante tomará en cuenta las informaciones que el gobierno territorial le ofrezca para normar su criterio respecto a la naturaleza del delito o de la existencia de delitos comunes conexos; pero será respetada su determinación de continuar el asilo o exigir el salvoconducto para el perseguido (Convención sobre Asilo Diplomático, 1954, Artículo IX).

Tal discrecionalidad, si bien responde a la lógica soberana propia del derecho internacional clásico, resulta problemática en un contexto regional donde la mayoría de los Estados cuentan con regímenes democráticos, sistemas judiciales operativos y mecanismos supranacionales de protección de derechos humanos. La crítica peruana se orienta, por tanto, a introducir criterios más objetivos, verificables y procedimentales, que reduzcan la subjetividad política en la concesión del asilo, con el propósito de fortalecer la legitimidad de dicha institución.

En términos precisos, a través de su discurso ante el Consejo Permanente de la OEA, el Canciller De Zela expuso lo siguiente:

Lo que proponemos, por tanto, es afrontar juntos estos desafíos. Y proponemos hacerlo conviniendo que cuando se evalúen los pedidos de asilo diplomático en el marco de la Convención de Caracas y otros instrumentos como los que nos vinculan en materia de lucha contra la corrupción, **la naturaleza de los delitos se analice de manera oportuna y objetiva con la información proporcionada por el Estado territorial, así como por otras fuentes confiables antes de decidir si es procedente conceder el asilo solicitado** [la negrita es nuestra]. Ello exige que la aplicación del artículo 9 de la Convención deje de depender exclusivamente de un criterio subjetivo y se base en procedimientos institucionales que aseguren objetividad, trazabilidad y responsabilidad del Estado (2025, p. 5)

Como se observa, un componente central de la propuesta es la introducción de procedimientos previos obligatorios para la evaluación de solicitudes de asilo diplomático, orientados a garantizar transparencia, trazabilidad, así como responsabilidad estatal. Esta innovación implica un giro interesante respecto al diseño original de la Convención, al desplazar el énfasis desde la confianza política hacia la verificación técnica. Además, el gobierno peruano busca equilibrar la relación entre el Estado asilante y el Estado territorial, reivindicando el derecho de este último a que la naturaleza de los delitos imputados sea evaluada con base en información oficial, a partir de estándares probatorios mínimos y garantías del debido proceso. Esta acción propositiva, además, defiende que el asilo diplomático no debe convertirse en un mecanismo que debilite la cooperación judicial, ni en un obstáculo para la lucha contra la corrupción, el crimen organizado o los

delitos graves. Así pues, la iniciativa peruana trata de insertar el régimen del asilo dentro de una arquitectura normativa más amplia de responsabilidad penal, a nivel transnacional, en congruencia con instrumentos regionales anticorrupción y con la jurisprudencia interamericana.

Aunado a ello, la propuesta señala que la práctica actual del asilo ha generado efectos políticos no deseados, entre ellos la erosión de la confianza mutua entre Estados, desinteligencias diplomáticas, percepción ciudadana de impunidad, entre otras consecuencias. Bajo esta óptica, la revisión de la Convención, si bien responde a una inquietud técnica, refleja, además, la necesidad política de recuperar la credibilidad del sistema interamericano, y de evitar que el asilo sea utilizado como un instrumento de confrontación ideológica entre gobiernos. El Canciller peruano fue claro al reconocer que las “divergencias ideológicas” han mermado los vínculos entre nuestras naciones, en lugar de afianzar la solidaridad continental. En tal sentido, la iniciativa peruana puede interpretarse como un esfuerzo por despolitizar el debate desde una lógica institucional, trasladándolo del terreno de la discrecionalidad política al de la gobernanza jurídica regional.

Finalmente, la iniciativa peruana dialoga con la Opinión Consultiva N° 25 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (solicitada por el Estado ecuatoriano respecto a la institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano), que establece límites claros a la concesión del asilo en casos vinculados a delitos graves, corrupción o violaciones al derecho internacional. En tal tesitura, el Perú se proyecta proponiendo una articulación entre el derecho convencional, la jurisprudencia interamericana y las legislaciones nacionales (una visión tripartita), tomando en cuenta también las normativas internas que prohíben otorgar asilo a personas procesadas o condenadas por delitos comunes graves. El objetivo es, pues, consolidar un estándar regional más estricto que impida la utilización del asilo como refugio frente a la acción legítima de la justicia.

## **10. POSTURA DE MÉXICO FRENTE AL DERECHO DE ASILO**

Luego de otorgarse el asilo a Betssy Chávez, la Cancillería mexicana emitió sendos comunicados señalando que lamenta la decisión peruana de romper relaciones “unilateralmente” y que el asilo dado a la Exministra está

“apegado al derecho internacional” (Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 2025a). El gobierno mexicano argumenta que al actuar conforme a la Convención de Caracas, no realizó ningún acto agresivo, y criticó la reacción de Perú como excesiva y basada en una interpretación equivocada del derecho de asilo. Desde su óptica, el asilo fue legítimo a razón de que México evaluó la situación conforme a sus leyes nacionales (incluyendo su Constitución y su Ley de Refugiados) y la normativa internacional. México también enfatiza que la Convención le faculta a decidir la naturaleza del delito, por lo que el Estado peruano debía respetar su categorización.

Y durante su intervención en el Consejo Permanente de la OEA, México defendió de forma consistente el asilo diplomático como pilar de la cooperación hemisférica y de la defensa de la dignidad humana. El gobierno mexicano destacó su profunda vocación humanista cuando se trata de otorgar asilo, demostrando estar a la vanguardia en el ejercicio de tal derecho. Adicional a ello, con referencia a la propuesta peruana de modificación de la Convención de Caracas, México expuso dos argumentos contundentes para explicar su rechazo. Primero, de corte procedimental, señaló que la OEA y sus órganos carecen de competencia para conducir un proceso de revisión, reinterpretación o modificación de dicha Convención, aseverando que ello es potestad exclusiva de los Estados que han ratificado dicho tratado (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2025b). Segundo, de corte político, señaló que cualquier intento de modificación de la Convención debilitaría la institución del asilo, al insertarse cuestiones políticas que desvirtuarían su naturaleza humanitaria, y su objetivo de protección inmediata.

Un detalle no menor fue que la representante del gobierno mexicano reiteró que sigue pendiente, por parte del gobierno peruano, el cumplimiento de la “obligación” de otorgar el salvoconducto “en favor de cualquier persona asilada como lo exige la Convención de Caracas”. Si bien no mencionó, en explícito, el caso de Betssy Chávez, se dejó entrever que el Perú estaba presuntamente incumpliendo ciertas obligaciones internacionales. Ello, a pesar de que el Canciller De Zela, durante su presentación, señaló que la propuesta peruana no buscaba responder a un caso concreto, sino abordar la modificación de la institución del asilo en general. Adicional a ello, México señaló que la Convención de Caracas no prevé un mecanismo para formular enmiendas, complementando que cualquier proceso de revisión o

reinterpretación debe partir del consenso de las partes y no de situaciones coyunturales.

Como se observa, puede apreciarse que la postura mexicana defiende una concepción amplia del asilo político, cimentada en la potestad de los Estados asilantes y en la responsabilidad moral de proteger a perseguidos políticos. Aunque México es signatario de la Convención de Caracas y de otros instrumentos interamericanos, su enfoque ha sido más garantista, enfatizando la necesidad de refugiar a opositores políticos en contextos de persecución. Al mismo tiempo, critican las alusiones referidas a que el asilo por delitos comunes es un abuso, sosteniendo que corresponden a cada Estado interpretar la motivación delictiva, tal como lo hace la Convención.

## **11. TENSIONES REGIONALES: SOBERANÍA, COOPERACIÓN INTERESTATAL Y PROTECCIÓN POLÍTICA**

Las tensiones entre soberanía, cooperación interestatal y protección política, constituyen uno de los dilemas ontológicos que persistentes en el sistema interamericano de asilo. Lejos de ser un conflicto coyuntural, este triángulo normativo revela una tensión latente entre la lógica del principio de no intervención, junto con la necesidad contemporánea de coordinación regional y la función histórica del asilo como mecanismo excepcional de protección frente a la persecución política. En tal sentido, los debates actuales no solo expresan desacuerdos entre Estados, sino que evidencian un intento por reconfigurar progresivamente el equilibrio entre autonomía nacional y gobernanza regional. Bajo este panorama, el asilo diplomático ha evolucionado más allá de su carácter estrictamente humanitario (Maurtua, 2010, pp. 181-182), para convertirse, en determinados contextos, en un instrumento de poder político y diplomático. La decisión de conceder, negar o demorar el asilo, envía señales estratégicas sobre alineamientos ideológicos, posicionamientos geopolíticos, así como lecturas sobre la legitimidad de los sistemas judiciales de otros Estados.

Estas dinámicas generan efectos directos sobre la confianza entre los Estados y la cohesión del sistema regional, en la medida en que estos perciben el asilo como un potencial mecanismo de protección indebida

frente a responsabilidades penales, lo cual termina debilitando también las bases del régimen democrático. Cuando la concesión del asilo es interpretada como una forma de impunidad o como una herramienta de confrontación política, se debilita el mandato de cooperación jurídica y se erosiona la credibilidad de los compromisos multilaterales. Y los casos analizados en este artículo, ilustran cómo estas tensiones se manifiestan en la práctica, no como disputas aisladas, sino como síntomas de una transformación más amplia en la relación entre el derecho internacional, la política interna y la diplomacia regional. Sin ánimos de reiterar los elementos fácticos ya desarrollados, resulta evidente, pues, que la aplicación contemporánea del asilo se encuentra atravesada por presiones políticas internas con cálculos estratégicos de los Estados asilantes, lo cual deviene en reacciones negativas por parte de los Estados territoriales. Tales hechos confirman que el asilo ha dejado de ser únicamente una institución jurídica para convertirse en un espacio de disputa sobre legitimidad, autoridad y responsabilidad estatal.

Mirando hacia el futuro, estas tensiones permiten entender el porqué de las propuestas que buscan repensar el régimen interamericano del asilo, en clave de equilibrio normativo, transparencia procedimental y responsabilidad política. En lugar de debilitar la protección de perseguidos políticos, el desafío consiste en preservar la esencia humanitaria del asilo sin permitir su instrumentalización para evadir la justicia o exacerbar conflictos diplomáticos. En este sentido, la evolución de la Convención de Caracas y las propuestas de reforma discutidas en el ámbito regional, deben entenderse como parte de un esfuerzo más amplio por reconciliar soberanía, cooperación y protección política dentro de un marco renovado de legitimidad jurídica en el continente americano.

## CONCLUSIONES

El presente trabajo concluye que el asilo político, en América Latina, constituye una institución jurídica singular, construida sobre una tradición regional que combina soberanía estatal, cooperación interestatal y protección de derechos humanos. Las Convenciones de Caracas de 1954, consolidan un régimen normativo que reconoce la potestad del Estado asilante para calificar la naturaleza política de la persecución, pero que excluye, expresamente,

los delitos comunes, preservando así el carácter excepcional del asilo. Se demuestra, pues, que el asilo es tanto un acto soberano y una figura sujeta a límites jurídicos, cuyo uso indebido puede erosionar su legitimidad como mecanismo humanitario. En consecuencia, el régimen interamericano de asilo no opera como un derecho automático del solicitante, sino como una facultad discrecional condicionada por normas, precedentes y prácticas diplomáticas.

De otro lado, los casos analizados en este artículo evidencian que el asilo político, en América Latina, atraviesa una fase de posible redefinición normativa. La experiencia vista entre la concesión de asilo a Nadine Heredia, y la ausencia de una decisión definitiva en el caso de Betssy Chávez, revela que la aplicación contemporánea de esta protección ya no se explica, exclusivamente, desde la perspectiva jurídica, puesto que responde a una compleja interacción entre criterios legales, cálculos diplomáticos y presiones políticas internas. En este sentido, los casos examinados no deben entenderse como eventos aislados, sino como expresiones de un creciente – aunque difícilmente viable – interés por modificar el régimen del asilo, en el que se vuelve necesario fortalecer estándares de transparencia, coherencia y control institucional, a fin de preservar la función humanitaria de este derecho.

De lo anterior se evidencia que el asilo funciona como un punto de fricción entre el principio de soberanía territorial y las obligaciones de cooperación hemisférica. Si bien los tratados interamericanos buscan equilibrar ambos principios, la práctica reciente revela una crisis de confianza entre los Estados, reflejada en rupturas diplomáticas, discursos de injerencia y creciente polarización regional. La comparación con otros episodios (como fue con el caso ecuatoriano por el asilo concedido a Jorge Glass) confirma que el asilo puede detonar crisis diplomáticas de alto impacto cuando se percibe como un mecanismo de protección política indebida. En este sentido, el desafío no es únicamente normativo, sino político e institucional, orientado a fortalecer mecanismos de diálogo, interpretación común, así como resolución diplomática sobre canales pacíficos que eviten la escalada de conflictos entre Estados.

Finalmente, la propuesta peruana de revisar la Convención de Caracas refleja una preocupación legítima por preservar la integridad del régimen de asilo frente a su posible instrumentalización. Sin embargo, su viabilidad jurídica y política enfrenta obstáculos sustantivos, debido a la necesidad de amplios consensos regionales y a la resistencia de Estados que sostienen una concepción amplia y garantista del asilo. En lugar de una reforma inmediata, el debate abre la oportunidad para repensar el equilibrio entre soberanía, derechos humanos y cooperación regional, promoviendo criterios más claros para la calificación de delitos políticos y reforzando la legitimidad del sistema interamericano. El futuro del asilo en la región dependerá de la capacidad de los Estados para preservar su dimensión humanitaria sin permitir su distorsión como herramienta de protección de intereses políticos particulares.

## REFERENCIAS

- ACNUR. (2011). Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. <https://www.acnur.org>
- AP News. (2026, 25 de enero). Brazil takes over Mexico's embassy in Peru following diplomatic rift. <https://apnews.com/article/brazil-mexico-peru-embassy-6073d39405bfbee983c1607b8860ded>
- Arlettaz, F. (2015). El difícil encuadre del asilo diplomático como derecho humano: a propósito de la Opinión Consultiva No. 25 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Precedente Revista Jurídica, 15. <https://doi.org/10.18046/prec.v15.3604>
- Constitución Política del Perú, 31 de diciembre de 1993, <https://lpderecho.pe/constitucion-politica-peru-actualizada/>
- Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, 18 de abril de 1961, 500 U.N.T.S. 95. <https://legal.un.org>
- Convención sobre Asilo Diplomático. 28 de marzo de 1954. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0038.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/0038>

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2018). La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección (Opinión Consultiva OC-25/18, Serie A No. 25). Corte IDH. [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_25\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_25_esp.pdf)
- Corte Internacional de Justicia. (1950). Caso del asilo (Colombia c. Perú), sentencia de 20 de noviembre de 1950. <https://www.icj-cij.org>
- Corte Internacional de Justicia. (1951). Caso Haya de la Torre (Colombia c. Perú), sentencia de 13 de junio de 1951. <https://www.icj-cij.org>
- De Zela, H. (2025). Discurso resentado por el Embajador Hugo De Zela, Canciller de la República Del Perú, en la Sesión Extraordinaria del Consejo Permanente sobre Asilo Diplomático. Organización de los Estados Americanos.
- Díaz Colchado, J. (2024). ¿El Congreso del Perú puede solicitar modificaciones a tratados internacionales ya ratificados?: Caso Pacto de San José. Instituto de Derechos Humanos PUCP. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/el-congreso-del-peru-puede-solicitar-modificaciones-a-tratados-internacionales-ya-ratificados-caso-pacto-de-san-jose-29050/>
- Díaz Galán, E. (2019). La indefinición jurídica del asilo diplomático al hilo de la práctica internacional: «Una figura olvidada». Anuario Español de Derecho Internacional, 35(1), 405-450. <https://revistas.unav.edu/index.php/anuario-esp-dcho-internacional/article/download/36984/31321>
- Franco, L. (2004). El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina. Editorama. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/22563.pdf>
- Fundéu RAE. (2022). «asilo diplomático» y «asilo político» | FundéuRAE. FundéuRAE | Fundación Del Español Urgente. <https://www.fundeu.es/recomendacion/asilo-diplomatico-asilo-territorial-asilo-politico/>
- García Ramírez, S. (2011). La jurisdicción interamericana de derechos humanos. Fondo Editorial UNAM.

- García-Muñoz, S. (2015). El asilo diplomático en el sistema interamericano: evolución, límites y desafíos actuales. *Revista IIDH*, (61), 87–118. <https://www.iidh.ed.cr>
- Gómez Vega, R. (2022). Las tres veces que el Congreso de Perú le dijo ‘no’ a Pedro Castillo. *Diario El País*. <https://elpais.com/internacional/2022-11-22/las-tres-veces-que-el-congreso-de-peru-le-dijo-no-a-pedro-castillo.html>
- Gutiérrez, M. (2025). Betssy Chávez: Perú busca modificar reglas de asilo en la OEA tras caso de Expremier. *Convoca*. <https://convoca.pe/agenda-propia/betssy-chavez-peru-busca-modificar-reglas-de-asilo-en-la-oea-tras-caso-de-expremier>
- Jiménez, E. (2025). Nuevo criterio para resolver pedido de prolongación de prisión preventiva – Caso Betssy Chávez Chino. <https://www.estudiojimenez.pe/es/blog/nuevo-criterio-para-resolver-pedido-de-prolongacion-de-prision-preventiva-caso-betssy-chavez-chino>
- Jiménez de Aréchaga, E. (1980). *Derecho internacional público* (Vol. I). Fundación de Cultura Universitaria.
- La Jornada. (2025, 4 de noviembre). México seguirá con su tradición humanista de otorgar asilo político: SRE. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2025/11/04/politica/mexico-seguira-con-su-tradicion-humanista-de-otorgar-asilo-politico-sre>
- Maurtua, O. (2010). *Apuntes sobre la agenda interamericana*. Plaza y Valdes Editores.
- Maurtua, O. (2021). *Apuntes para la política exterior peruana*. CIAC Ediciones.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. (2025). Comunicado oficial sobre la concesión de asilo diplomático conforme a la Convención de Caracas de 1954. Gobierno Federal de Brasil.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2025a, 25 de noviembre). Comunicado oficial N.º 017-25. Gobierno del Perú. <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/1146692-comunicado-oficial-017-25>

- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2025b, 07 de noviembre). Sobre solicitud de salvoconducto para Betssy Chávez y partida de embajador cubano [Comunicado de prensa]. Plataforma Digital Única del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/1284280-sobre-solicitud-de-salvoconducto-para-betssy-chavez-y-partida-de-embajador-cubano>
- Moscoso, M. (2015). El asilo político: claves narrativas. *Revista de Derecho Público*, 34(1), 4-26. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7477821>
- Organización de los Estados Americanos (1948). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 1948.
- Organización de los Estados Americanos. (1928). Convención sobre asilo (La Habana). <https://www.oas.org/juridico>
- Organización de los Estados Americanos. (1933). Convención sobre asilo político (Montevideo). <https://www.oas.org/juridico>
- Organización de los Estados Americanos. (1954a). Convención sobre asilo diplomático (Caracas). <https://www.oas.org/juridico>
- Organización de los Estados Americanos. (2025). Acerca de la OEA: ¿qué hacemos?. [https://www.oas.org/es/acerca/que\\_hacemos.asp](https://www.oas.org/es/acerca/que_hacemos.asp)
- Pastorino, A. e Ippoliti, R. (2019). A propósito del asilo diplomático. *Revista de la Facultad de Derecho*, 47(2), 1-37. <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rfd/n47/2301-0665-rfd-47-e103.pdf>
- Reuters. (2025, noviembre). Peru says it will seek changes at OAS over diplomatic asylum rules after Mexico dispute. Reuters.
- Ricci, A. (2025, 27 de noviembre). Betssy Chávez: condenan a expremier por intento de golpe de Estado. La Pasión por el Derecho. <https://lpderecho.pe/betssy-chavez-condena-intento-golpe-de-estado/>
- Schialer Salcedo, E. (2025). Conferencia de prensa tras Sesión de Trabajo del Consejo de Ministros. Presidencia del Consejo de Minsitros. <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/1150685-canciller->

schialer-sobre-el-caso-nadine-heredia-peru-actuo-cumpliendo-sus-compromisos-internacionales

Secretaría de Relaciones Exteriores de México (SRE). (2025a). Comunicado Relaciones Exteriores: México otorgó asilo diplomático a la expresidenta ministra del Perú Betssy Chávez Chino en pleno apego al derecho internacional, en particular a la Convención sobre Asilo Diplomático de 1954. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/sre/prensa/comunicado-relaciones-exteriores>

Secretaría de Relaciones Exteriores de México (SRE). (2025b). México reitera ante OEA su compromiso inquebrantable con el derecho de asilo político, en estricto apego al derecho internacional. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-reitera-ante-oea-su-compromiso-inquebrantable-con-el-derecho-de-asilo-politico-en-estricto-apego-al-derecho-internacional?idiom=es-MX>

Shaw, M. N. (2017). *International law* (8th ed.). Cambridge University Press.

Solis, E. Chávez, G. y Pulido, D. (2025). El asilo político en la región: A propósito de la sentencia del caso Humala- Heredia. Instituto de Derechos Humanos PUCP. [https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/el-asilo-politico-en-la-region-a-proposito-de-la-sentencia-del-caso-humala-heredia/#\\_ftnref7](https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/el-asilo-politico-en-la-region-a-proposito-de-la-sentencia-del-caso-humala-heredia/#_ftnref7)

Sosa-Villagarcía, P.; Incio, J. y Arce, M. (2025). The Rise of Legislative Authoritarianism. *Journal of Democracy*, 36(2), 106-117. <https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-rise-of-legislative-authoritarianism/>

The New York Times. (2022). El presidente de Perú intentó disolver el Congreso. Al final del día, estaba detenido. <https://www.nytimes.com/es/2022/12/07/espanol/pedro-castillo-congreso.html>

Tribunal Constitucional. (2025). Sentencia 161/2025 Sentencia del Tribunal Constitucional. [https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/01195-2025-HC.pdf?\\_gl=1\\*1xqlwvy\\*\\_g\\_a\\*\\_MzA5ODU5MzkwLjE3NTI1ODkyMjI.\\*\\_g\\_a\\_BK92586FH9\\*cZE3NTc1MjgwMzkkbzExOTEkZzEkdDE3NTc1MjgwNjQkajM1JGwwJGg0NTkyOTEODE](https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/01195-2025-HC.pdf?_gl=1*1xqlwvy*_g_a*_MzA5ODU5MzkwLjE3NTI1ODkyMjI.*_g_a_BK92586FH9*cZE3NTc1MjgwMzkkbzExOTEkZzEkdDE3NTc1MjgwNjQkajM1JGwwJGg0NTkyOTEODE)

- Tudela, F. (2015). El asilo diplomático en el derecho internacional americano. *Revista Peruana de Derecho Internacional*, 65(152), 85-98.
- Villalpando, S. (2010). Asilo diplomático y derecho internacional: el legado latinoamericano. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 10, 493–526. <https://revistas.juridicas.unam.mx>
- Zevallos, J. (2023). ¿Por qué se ordenó 18 meses de prisión preventiva contra Betssy Chávez?. *RPP Noticias*. <https://rpp.pe/politica/judiciales/betssy-chavez-por-que-se-ordeno-18-meses-de-prision-preventiva-en-su-contranoticia-1491439?ref=rpp>
- Zuta, C. (2023). Asilo político, instrumento reconocido constitucionalmente y causa de conflicto de relaciones internacionales. *Chornancap Revista Jurídica*, 1(1), 181-197.

### **Financiamiento**

Autofinanciado.

### **Conflicto de interés**

Los autores declaran no tener conflicto de interés.

### **Contribución de autoría**

El autor realizó todas las tareas relativas a la elaboración de este trabajo.

### **Agradecimientos**

El autor agradece la asistencia brindada por el señor Marko Alonso Vasquez Rojas para la utilización de las tecnologías de la información.

### **Biografía del autor**

Diplomático, jurista y docente universitario. Ministro de Relaciones Exteriores (2005-2006) (2021-2022). Subsecretario de las Américas; Secretario de Política Exterior. Director de la Academia Diplomática del Perú (2002-2003). Viceministro y Secretario General de Relaciones Exteriores, Jefe del Servicio Diplomático (2004). Estudios de postgrado en la Universidad de Oxford, Universidad John Hopkins y en el Comité Jurídico Interamericano de la OEA. Exrepresentante del Perú ante la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (ESCAP) Bangkok (1994-1999). Presidió la Tercera Conferencia Mundial de Sociedades de Derecho Internacional (Lima, 2023) y condujo dicha

red del 2021 al 2023. Fue condecorado con la medalla “José León Barandiarán”, máxima distinción que otorga la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), de la que egresó como abogado en 1970. Miembro de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España.

**Correspondencia**

oscarmaurtuaderomana@gmail.com

