

OPINION DISSIDENTE DE M. CAICEDO CASTILLA

1. L'asile diplomatique est une institution caractéristique de l'Amérique latine. Par suite de la fréquence des troubles politiques (guerres civiles, coups d'État, etc.) et de l'intensité de la lutte entre les divers partis ou groupes, l'asile a été reconnu dans cette partie du monde avec un double but. D'abord, protéger la vie, la liberté ou la sécurité des personnes poursuivies pour des délits politiques par les autorités locales, en prenant cette expression dans un sens large, qui comprend les divers organes du pouvoir public. En accord avec ce but, l'asile diplomatique a rendu d'immenses services ; car, généralement, ceux qui demandent asile sont des hommes d'État, des intellectuels, des personnalités de choix. L'asile défend une personne persécutée, dont les mérites peuvent plus tard être reconnus, et lui permettre de rendre des bienfaits à sa patrie ou au continent américain. Nous n'avons pas, en Amérique latine, une abondance telle d'hommes de valeur et de culture, pour pouvoir nous permettre de voir avec indifférence leur sacrifice sur l'autel de la passion partisane incontrôlée. Si l'on jette un coup d'œil sur une liste de personnes à qui l'asile a été accordé, pas moins de vingt chefs d'État y apparaissent. Et on pourrait dresser d'interminables listes d'écrivains, journalistes, parlementaires, juristes, qui ont trouvé refuge. On voit par là qu'en protégeant cette catégorie de personnes, on rend un service à l'État territorial lui-même, car on évite qu'un procès partial, qu'une persécution injuste, qu'une décision basée sur les résultats d'une révolution triomphante, puissent créer des situations irréparables, des raisons de division profonde et de profondes haines entre les nationaux de l'État.

Le second but de l'asile est en rapport avec l'aspiration, qui a toujours existé en Amérique latine, d'assurer le respect des droits fondamentaux de l'homme.

Malgré les gouvernements qui, en plus d'une occasion, ont violé ces droits, l'aspiration idéale a été d'établir, dans toutes les nations de l'Amérique, un régime démocratique et républicain. C'est pour cela que, dans le domaine international, l'asile a été accepté comme un moyen de garantir la liberté politique.

2. Des considérations précédentes découle une conclusion évidente : les questions sur l'asile diplomatique doivent être étudiées et résolues en tenant compte de l'esprit et du milieu latino-américains, ainsi que de l'orientation spéciale en matière d'asile, très différente de l'européenne, du droit international américain.

3. L'arrêt de la Cour s'abstient de considérer l'institution de l'asile telle qu'elle se présente en Amérique latine. Partant de

DISSENTING OPINION BY M. CAICEDO CASTILLA

[*Translation*]

1. Diplomatic asylum is an institution which is characteristic of Latin America. As a result of the frequency with which political upheavals occur (civil wars, *coups d'état*, etc.), and of the intensity of the struggle between the various parties or groups, the aim of asylum in that part of the world is twofold. Firstly, to protect the life, liberty and safety of persons prosecuted for political offences by the local authorities, taking this expression in its wider meaning to include the various organs of the government. In accordance with this aim, diplomatic asylum has rendered great services, for, generally speaking, it is statesmen, politicians, intellectuals and outstanding personalities who request asylum. Asylum protects the persecuted individual, whose merits may be recognized later on, thus enabling him to render outstanding services to his country and to the American continent. In Latin America we have not such an abundance of men of ability and culture that we can afford to contemplate with an indifferent eye their sacrifice on the altar of unbridled political passion. One glance at the list of persons to whom asylum has been granted will show no less than twenty heads of States. The list of writers, journalists, parliamentarians and jurists who have at one time or another sought refuge could be prolonged indefinitely, which goes to show that by protecting this category of persons the State granting asylum is rendering a valuable service to the territorial State in that it prevents biased legal proceedings, unjust persecution or a decision based on the result of a triumphant revolution from creating irreparable situations and sowing the seeds of future discord and implacable hatred between the nationals of the same State.

The second aim of asylum is in keeping with the ideal which has always inspired Latin America, that of ensuring respect for fundamental human rights.

In spite of governments which have, on more than one occasion, violated these rights, the ideal aspiration has always been the establishment of a democratic and republican régime in all American States. For this reason, asylum has always been accepted on the international plane as a means of guaranteeing political liberty.

2. An obvious conclusion may be drawn from the preceding considerations: in studying the problems of diplomatic asylum and in reaching a decision, account must be taken of the Latin-American spirit and environment, as well as of the special interpretation of American international law regarding asylum, which is very different from the European interpretation.

3. The Judgment of the Court refrains from considering the institution of asylum as it appears in Latin America. Basing itself

cette base, la Cour devait nécessairement parvenir à des conclusions très discutables, et auxquelles je ne puis donner mon assentiment.

En réalité, l'arrêt impose des entraves si grandes à l'institution de l'asile, que le fonctionnement en devient difficile, sinon impossible. Ainsi, par exemple, la faculté reconnue à l'État territorial de contester la qualification faite par l'État accordant l'asile, comporte l'insécurité juridique quant à l'octroi de l'asile et en outre la possibilité d'un long litige. Avec la théorie de l'urgence, il serait impossible de justifier l'asile : avec une telle interprétation, aucun des centaines de cas d'asile survenus en Amérique au cours des dernières années ne pourrait se justifier. Avec l'interprétation selon laquelle l'État qui accorde l'asile ne peut demander les garanties nécessaires pour que le réfugié puisse sortir du territoire, s'il n'y a pas eu d'abord une pétition du gouvernement local à ce sujet, l'asile peut se prolonger indéfiniment, avec un préjudice manifeste pour les deux pays.

4. La Cour rejette la thèse colombienne qui consiste à affirmer que l'État qui accorde l'asile possède la faculté unilatérale et impérative de qualifier la nature du délit du réfugié. En même temps, la Cour donne entièrement raison à la Colombie sur la qualification, faite par elle, de M. Haya de la Torre comme délinquant politique.

Ce dernier point est d'une grande importance, car toute la controverse entre les deux Gouvernements, comme le prouve la simple lecture de la correspondance diplomatique échangée entre l'ambassadeur de la Colombie à Lima et le ministre des Affaires étrangères du Pérou, a porté sur l'insistance du Gouvernement péruvien à vouloir considérer l'illustre intellectuel et prestigieux chef politique, M. Víctor Raúl Haya de la Torre, comme un vulgaire criminel de droit commun. Nonobstant le fait que, au cours du procès, le Gouvernement péruvien a apporté de nouvelles et innombrables pièces pour essayer de démontrer sa thèse, la Cour a décidé à l'unanimité qu'il n'a pas été prouvé que M. Haya de la Torre soit un criminel de droit commun.

Il est ainsi démontré que l'attitude de la Colombie fut sans reproche, puisqu'elle donna asile à un persécuté politique. Conformément aux principes juridiques et à la jurisprudence en vigueur en Amérique, l'ambassadeur colombien ne pouvait pas agir autrement.

5. A mon avis, l'État qui accorde l'asile doit avoir le droit de qualifier unilatéralement et impérativement la nature du délit du réfugié. Pour cela, je m'appuie sur :

- 1° la Convention de La Havane de 1928 et l'Accord bolivarien de 1911, tous deux en vigueur et obligatoires pour la Colombie et le Pérou ;

on such grounds, the Judgment of the Court was necessarily bound to arrive at very debatable conclusions with which I cannot agree.

Indeed, the Judgment imposes such limitations on the institution of asylum that its practice becomes difficult, if not impossible. Thus, for instance, the recognized right of the territorial State to question the qualification made by the State granting asylum implies a legal insecurity concerning the grant of asylum as well as the possibility of lengthy litigation. With the theory of urgency, it would be impossible to justify asylum ; with such an interpretation, none of the hundreds of cases of asylum which occurred in America during the last few years would be justified. With an interpretation that the State of refuge may request the necessary guarantees enabling the refugee to leave the country only if the local government has requested his departure, asylum may be indefinitely prolonged and this would obviously be prejudicial to both countries.

4. The Court rejects the contention of Colombia that the State granting asylum has the unilateral and definitive right to qualify the nature of the offence of which the refugee is accused. At the same time, the Court agrees that Colombia was entirely right in her qualification of M. Haya de la Torre as a political offender.

This last point is of great importance, for the whole dispute between the two Governments, as will be seen from a mere reading of the diplomatic correspondence between the Ambassador of Colombia in Lima and the Minister for Foreign Affairs of Peru, referred to the insistence of the Peruvian Government in considering that well-known intellectual and eminent political leader, M. Victor Raúl Haya de la Torre, as a vulgar common criminal. In spite of the fact that, during this case, the Peruvian Government brought new and abundant evidence in an attempt to prove its views, the Court unanimously decided that it has not been established that M. Haya de la Torre was a common criminal.

It is thus evident that the attitude of Colombia was unimpeachable, since she gave asylum to a political refugee. In accordance with the legal principles and the jurisprudence in force in America, the Colombian Ambassador could not act otherwise.

5. In my opinion, the State which grants asylum must have the right to qualify unilaterally and definitively the nature of the offence of the refugee. I base this view on :

- (1) the Havana Convention of 1928 and the Bolivarian Agreement of 1911, both in force and binding upon Colombia and Peru ;

- 2° la nature même de l'institution américaine de l'asile ;
- 3° les obligations qui dérivent de la coutume internationale existant sur le continent américain.

6. La Convention de La Havane a voulu que l'asile soit régi par le droit du pays qui l'accorde. C'est ce qu'exprime clairement son article 2, et c'est ce qu'on peut déduire de l'histoire de cette convention.

En effet, le projet élaboré à la réunion de jurisconsultes de Rio-de-Janeiro de 1927 a été présenté à la Conférence de La Havane comme base de discussion. Mais l'article 2 dudit projet fut modifié pour, précisément, se référer aux usages, conventions et lois du pays accordant l'asile.

Les pièces de la Conférence de La Havane et de sa Deuxième Commission permettent de suivre les travaux de l'élaboration de la convention. La délégation des États-Unis d'Amérique ayant manifesté son opposition au droit d'asile, le délégué du Mexique, Dr Gonzalez Roa, entreprit de rédiger une formule destinée à permettre à tous les États américains, y compris les États-Unis d'Amérique, de signer la convention projetée, malgré les opinions différentes de chacun d'eux sur le droit d'asile et sur l'étendue de son application. Dans cette formule du délégué mexicain, devenue l'article 2 de la Convention de La Havane, se détachent deux questions principales :

1) On s'abstient de marquer un fondement déterminé à l'asile, du point de vue juridique. Ainsi, certains États contractants peuvent considérer l'asile comme une institution strictement basée sur le droit, d'autres peuvent le considérer comme une coutume, ou, simplement, comme une tolérance humanitaire. A l'intérieur du mécanisme de la Convention de La Havane, le point en question manque d'intérêt.

2) En dehors des conditions fixées par cette convention, les modalités de l'asile sont déterminées par le droit du pays qui l'accorde.

Les États-Unis, néanmoins, n'acceptèrent pas la Convention de La Havane, qui ne put réunir l'unanimité désirée. Mais l'article 2 demeure définitivement, comme l'avait proposé le délégué mexicain, avec la portée et l'étendue déjà mentionnées. Conformément à cet article, d'après l'explication du même délégué dans son rapport au Gouvernement du Mexique, « les États contractants conservent la liberté de poursuivre leur politique propre en matière d'asile ». C'est pour cela que l'auteur argentin, M. Bollini Shaw, soutient, dans son important ouvrage sur le droit d'asile, que la Convention de La Havane est restrictive, car elle ne consacre pas un traitement général, mais se réfère à la législation particulière de chacun des États signataires.

L'article 2 de la Convention de La Havane ayant la portée indiquée, on a pu dire, dans une pièce aussi importante que le

- (2) the very nature of the American institution of asylum ;
- (3) the obligations deriving from the international custom existing in the American continent.

6. The Havana Convention provided that asylum was to be determined by the laws of the country of refuge. This is clearly stated in Article 2 of the Convention, and may be also deduced from the history of that Convention.

The draft was prepared at the 1927 meeting of jurists in Rio de Janeiro and submitted as a basis of discussion at the Havana Conference. Article 2, however, was modified with the definite aim of referring to the customs, conventions and laws of the country granting asylum.

The documents of the Havana Conference and of its Second Committee enable us to follow the various steps in the elaboration of the Convention. As the United States delegation opposed the right of asylum, the Mexican delegate, Dr. Gonzalez Roa, undertook to find a formula which would enable all American States, including the United States of America, to sign the proposed Convention in spite of their different views regarding the right of asylum and the extent of its application. In this formula of the Mexican delegate, which became Article 2 of the Havana Convention, two main points stand out :

(1) No effort is made to find a definite basis for asylum from the legal point of view, so that some contracting States may consider asylum as an institution based strictly on law, whilst others may consider it as a custom or merely a humanitarian toleration. Within the framework of the Havana Convention, this point is of no interest.

(2) Apart from the provisions laid down in this Convention, the conditions of asylum are also determined by the law of the country of refuge.

The United States, nevertheless, did not accept the Havana Convention, which did not achieve the desired unanimity. Article 2, however, retained the definitive form proposed by the Mexican delegate with the scope and extent already mentioned. By virtue of this article, according to the explanation given by the Mexican delegate in his report to the Mexican Government, "contracting States remain free to pursue their own policy in matters of asylum". It is for this reason that the Argentinian writer, M. Bollini Shaw, maintains in his important work on the right of asylum that the Havana Convention is restrictive in that it does not lay down one general rule but refers to the particular legislation of each of the signatory States.

In view of the scope of Article 2 of the Havana Convention, the Rapporteur of the 1939 Montevideo Convention was able to state

compte rendu du rapporteur de la Convention de Montevideo de 1939, que, dans la Convention de La Havane, « l'asile est laissé aux coutumes, conventions ou lois du pays de refuge ».

L'auteur de ce rapport est le professeur chilien Julio Escudero Guzmán, ancien membre du Comité juridique interaméricain, et le rapport, avant d'être soumis à la considération du Congrès de Montevideo, fut approuvé par tous les membres de la commission, où étaient représentés tous les pays qui assistaient au Congrès, y compris la Colombie et le Pérou.

Je ne prétends pas soutenir que cette pièce implique une obligation juridique quelconque pour les Parties en présence à ce procès, mais j'affirme avec force que c'est un document d'une importance indiscutable pour connaître l'interprétation et la portée de l'article 2 de la Convention de La Havane. Car il s'agit d'un document élaboré et approuvé par des juriconsultes américains bien connus, qui n'avaient à trancher aucun litige, qui n'étaient pas en présence d'un cas particulier, mais qui s'occupaient de rédiger un rapport de caractère exclusivement juridique.

Cette interprétation de l'article 2 de la Convention de La Havane est si évidente que les deux Parties à ce procès l'acceptent : la Colombie, expressément, dans toutes ses allégations ; le Pérou, bien qu'il la contredise en plusieurs endroits, l'adopte, en réalité, quand il expose sa conception de la Convention de La Havane. En effet, page 10 de la Duplique péruvienne, il est dit : « Désormais, un asile ne sera pas considéré comme respectable, et, par conséquent, ne devra pas être respecté, lorsqu'il sera prouvé que le diplomate qui l'a accordé ou le gouvernement qui lui prescrit de le maintenir, n'agissent pas en conformité, à *tout le moins*, des prescriptions de leur droit interne, légal, coutumier ou conventionnel. »

Cette intéressante opinion de la Duplique, rédigée en termes positifs, revient à dire que, désormais, l'asile est considéré comme respectable, et, par conséquent, devra être respecté lorsqu'il sera prouvé que le diplomate qui l'a accordé ou le gouvernement qui lui prescrit de le maintenir agissent conformément, à tout le moins, aux prescriptions de leur droit interne, légal, coutumier ou conventionnel.

7. La Convention de La Havane n'exige pas les trois éléments : coutume, conventions et lois, puisqu'elle parle de coutumes ou conventions ou lois, ce qui veut dire que l'existence de l'un quelconque de ces éléments est suffisante. Néanmoins, en ce qui concerne la Colombie, les trois éléments sont uniformément en faveur de la qualification unilatérale.

Dans les cas d'asile dans les ambassades ou légations de la Colombie, celle-ci a toujours revendiqué et obtenu le droit de qualifier. Au cours du procès, on a cité de nombreux cas qui le prouvent : je ne crois pas nécessaire de les répéter ici. Dans les cas d'asile dans

in a document as important as the Official Report, that in the Havana Convention "asylum was left to the customs, conventions and laws of the country of refuge".

The author of this Report is the Chilean professor Julio Escudero Guzmán, former member of the Inter-American Legal Committee, and the Report, before being submitted to the Montevideo Congress, was approved by all members of the Committee on which all the countries attending the Congress were represented, including Colombia and Peru.

I have no intention of claiming that this document lays any legal obligation whatever on the Parties in the present case, but I strongly maintain that it is of acknowledged importance for a proper understanding of the interpretation and extent of Article 2 of the Havana Convention. For this is a document that was drawn up and approved by well-known American legal advisers, who had no dispute to settle and no special case before them, but whose intention it was to prepare a report of an exclusively legal nature.

This interpretation of Article 2 of the Havana Convention is so obvious that both Parties in the present case accept it—Colombia explicitly in all its allegations, while Peru, in spite of attacking it in several places, does in fact accept it in its statement regarding its interpretation of the Havana Convention. It is asserted on page 10 of the Peruvian Rejoinder: "Henceforth an asylum would not be considered regular, and consequently would not have to be respected if it were proved that the diplomat who granted it, or the government which directed him to maintain it, was not acting in conformity as a *minimum* with the prescriptions of their domestic law, whether customary or conventional."

This interesting opinion set forth in the Rejoinder in such positive terms amounts to a statement that henceforth asylum will be considered regular and must consequently be respected, once it is proved that the diplomat who granted it or the government which directed him to maintain it was acting in conformity, as a minimum, with the prescriptions of their domestic law, whether customary or conventional.

7. The Havana Convention does not require all three factors, custom, convention and law, since it refers to customs or conventions or laws, which means that the existence of one of these factors is sufficient. However, as regards Colombia, the three factors are equally in favour of unilateral qualification.

In the case of asylum in Colombian embassies or legations, that country has always claimed and obtained the right to qualify. In the course of this case, numerous examples were mentioned to prove this fact; I do not think that there is any need to repeat

les ambassades ou légations étrangères, le Gouvernement colombien a toujours respecté la qualification faite par l'agent diplomatique respectif.

La coutume colombienne a été largement prouvée. Près de vingt cas d'asile se sont présentés à partir de 1928 dans les ambassades ou légations étrangères accréditées en Colombie. Dans tous ces cas, l'asile a été respecté, les sauf-conduits ont été octroyés. Il y a eu onze cas pour lesquels le Gouvernement colombien n'a pas été d'accord avec la qualification faite par l'agent diplomatique étranger, et, pour tous ces cas, le Gouvernement s'est incliné devant ladite qualification unilatérale. Tous les cas ont été cités, avec les détails, soit dans la procédure écrite, soit dans les plaidoiries (cf. p. 82 du Mémoire colombien ; p. 34 de la Duplique ; p. 44 des plaidoiries).

Je ne crois pas qu'on puisse en présenter une preuve plus complète, plus convaincante, sans un seul cas contradictoire, et sans qu'on puisse alléguer qu'il s'agit de pays signataires de la Convention de Montevideo de 1933, car plusieurs de ces cas d'asile se sont produits avec le Venezuela, pays qui n'a ratifié ni la Convention de La Havane, ni celle de Montevideo, et, par conséquent, qui n'a d'autres liens avec la Colombie que ceux qui résultent de l'Accord bolivarien de 1911 et des principes du droit international américain.

8. En ce qui concerne les lois et conventions de la Colombie, il faut citer la loi n° 15 de 1936 qui a approuvé la Convention de Montevideo de 1933 sur l'asile politique. Or, cette convention contient un article en vertu duquel « la qualification du délit politique appartient à l'État qui prête asile ».

La loi n° 15 de 1936 est une loi colombienne édictée avec les mêmes formalités que les lois ordinaires, approuvée par la Chambre des Députés et par le Sénat de la République, dûment sanctionnée par l'organe exécutif du pouvoir public. Elle prouve l'adhésion de la Colombie, des organes exécutif et législatif du pouvoir public colombien, à la thèse de la qualification unilatérale.

9. Pour infirmer les vues qui viennent d'être exposées, il est fait allusion à un rapport de M. Raimundo Rivas, approuvé par la Commission d'assesseurs des Affaires étrangères. A cela, il faut faire remarquer que la commission en question est simplement consultative ; ses opinions n'obligent pas le Gouvernement, qui peut s'en écarter. L'opinion de la commission est à peine un élément d'information pour le Gouvernement. Le fait de le demander ne veut pas dire approbation anticipée. Par conséquent, le rapport de M. Rivas exprime seulement l'opinion particulière d'un publiciste ; ce n'est pas un document officiel émanant du Gouvernement colombien. D'autre part, il contient des renseignements inexacts, comme ceux concernant la guerre civile d'Espagne, à propos de laquelle il affirme que la Colombie n'a pas accordé d'asile, n'en

again. In cases of asylum in foreign embassies or legations, the Colombian Government has always respected the qualification of the respective diplomatic agents.

Colombian usage has been amply proved. Almost twenty cases of asylum occurred since 1928 in the foreign embassies and legations accredited in Colombia. In all these cases, asylum was respected and safe-conducts granted. There were eleven cases in which the Colombian Government did not agree with the qualification made by the foreign diplomatic agent, but in all these cases the Government yielded to the unilateral qualification. All these cases have been listed in detail either in the Written Pleadings or in the oral statements (see Memorial of Colombia, p. 82; Rejoinder, p. 34; Oral Statements, p. 44).

I do not think that it is possible to submit more complete or more convincing proof without a single contradictory case and without it being possible to argue that the countries concerned were signatories of the Montevideo Convention of 1933; for several of these cases of asylum involved Venezuela, which has not ratified either the Havana or the Montevideo Convention and, consequently, has no bond with Colombia other than that derived from the Bolivarian Agreement of 1911 and from the principles of American international law.

8. As regards Colombian laws and conventions, we must quote law No. 15 of 1936 approving the 1933 Montevideo Convention on political asylum. This Convention contains an article under which "the judgment of political delinquency concerns the State which offers asylum".

Law No. 15 of 1936 is a Colombian law enacted with the same formalities as the ordinary laws, it was approved by the Chamber of Deputies and the Senate of the Republic, and duly confirmed by the executive organ of the government. It proves the adherence of Colombia, of the executive and legislative organs of Colombia to the theory of unilateral qualification.

9. In an effort to invalidate the views expressed above, reference has been made to a report by M. Raimundo Rivas, which was approved by the Committee of Legal Advisers to the Ministry for Foreign Affairs. It should be pointed out in this connexion that the Committee in question is merely a consultative body and that its opinions are not binding on the Government which may well depart from them. The Committee's opinion is at most a piece of information supplied to the Government. By requesting it, the Government did not pledge itself in advance to approve it. Consequently, M. Rivas's report merely expresses the private opinion of a writer and can in no sense be considered an official Colombian document. Furthermore, some of the information it contains is false, as, for example, his reference to the Spanish Civil War when he states that

a accordé à personne, alors qu'au contraire elle l'a accordé à plusieurs reprises. D'un autre côté, page 182 du Contre-Mémoire, il y a le fragment d'une déclaration du Gouvernement colombien qui montre quelle fut l'opinion, quelle fut l'attitude de la Colombie dans le cas de l'Espagne : une solidarité absolue avec les thèses généreuses et libérales, alors brillamment défendues par la République du Chili.

10. Il y a un autre aspect de la question. La faculté de qualifier la nature du délit doit nécessairement être le fait de l'État qui accorde l'asile, car s'il n'en était pas ainsi, l'institution même de l'asile ne pourrait subsister. Car l'asile est accordé précisément pour protéger des personnes poursuivies par le gouvernement local, généralement à des moments difficiles de la vie de leur pays, dans des moments de trouble profond, quand les passions politiques diminuent ou font disparaître, même chez des hommes d'État d'une grande culture, la sérénité indispensable pour juger avec impartialité des adversaires politiques. Reconnaître à l'État local la faculté de qualifier la nature du délit équivaldrait tout simplement à permettre à cette qualification de dépendre de l'avis du gouvernement qui est intéressé à agir contre le réfugié. Alors, l'asile serait dérisoire. En réalité, la qualification unilatérale est la nature même de l'asile ; elle est essentielle pour que cette institution existe, de la manière dont elle est admise en Amérique latine.

Il n'y a pas de meilleure citation à cet égard que celle du professeur Scelle, dans ses commentaires parus dans la *Revue générale de Droit international public*, sur des cas survenus en Amérique du Sud en 1911.

Le premier fut un conflit entre la République argentine et le Paraguay, sur lequel le professeur Scelle dit, entre autres, ce qui suit :

« Le Traité de Montevideo (de 1889) prévoit, en effet, que la liste des réfugiés doit être soumise au gouvernement local, avant que l'on puisse accorder définitivement l'asile et les transporter en territoire étranger ou neutre. Cela ne signifie pas que l'autorité locale a le droit de s'opposer à ce transport ni celui d'exiger que tel ou tel réfugié lui soit rendu, car le droit d'asile deviendrait alors illusoire. La décision sur les cas douteux ou contestés ne peut appartenir, en définitive, qu'aux autorités qui accordent l'asile. » (*Revue générale de Droit international public*, 1912, pp. 623-634.)

Les conclusions ne peuvent pas être plus définitives ni plus opportunes : l'asile serait illusoire si l'État local pouvait exiger la remise du réfugié ou s'opposer à sa sortie du pays ; la décision des cas douteux doit appartenir aux autorités qui accordent l'asile.

Colombia did not grant asylum to one single person, whereas, on the contrary, she granted it on several occasions. On the other hand, on page 182 of the Counter-Memorial may be found a fragment of a declaration by the Colombian Government showing the attitude and opinion of Colombia in the case of Spain, which were in absolute agreement with the generous and liberal views so brilliantly defended by Chile at the time.

10. There is another aspect of the question. The right to qualify the nature of an offence must necessarily lie with the State granting asylum, otherwise the very institution of asylum could no longer exist. For asylum is granted precisely to protect those persons who are prosecuted by the local government, usually at difficult moments in the life of the country, moments of great upheaval when political passions lead to the diminution or disappearance, even in very highly cultured statesmen, of that serenity of mind which is indispensable for an impartial judgment of political opponents. To recognize the right of the local State to qualify the nature of the offence would be equivalent to allowing this qualification to depend upon the opinion of the government, whose interests would urge it to act against the refugee. Asylum in these circumstances would be absurd. Unilateral qualification is in fact inherent in the very nature of the asylum itself ; it is essential for the continued existence of this institution as it is understood in Latin America.

In this respect there can be no better quotation than a passage from Professor Scelle in his commentaries on cases occurring in South America in 1911, which appeared in the *Revue générale de Droit international public*.

The first case was the dispute between the Argentine Republic and Paraguay, and Professor Scelle wrote, *inter alia* :

“The Treaty of Montevideo (of 1889) states that the list of refugees should be submitted to the local government before asylum may definitely be granted and the refugees transported to foreign or neutral territory. This does not signify that the local authority has the right either to oppose this transfer or to insist that such and such a refugee should be surrendered to it, for this would render the right of asylum illusory. In doubtful or disputed cases, a definitive decision can only be made by the authorities granting asylum¹.”
(*Revue générale de Droit international public*, 1912, pp. 623-634.)

The conclusions could not be more final or more opportune : asylum would be illusory if the territorial State could demand the surrender of the refugee or oppose his departure from the country ; in case of doubt the decision can only be made by the authorities granting asylum.

¹ Translation by the Registry.

Analysant le différend surgi en 1911 entre les Gouvernements de l'Équateur et de la Grande-Bretagne, au sujet de l'asile de quelques réfugiés à bord d'un navire marchand, cas à propos duquel le ministre des Affaires étrangères de l'Équateur, le Dr Tovar, prétendit assimiler l'asile interne à l'asile externe, le professeur Scelle fait les considérations générales suivantes sur les problèmes de l'asile :

« Cette assimilation de l'asile interne à l'asile externe que faisait ainsi le ministre équatorien était assez habile. Elle est juridique, et, en pratique, il semble que l'asile sur le territoire proprement dit soit plus difficilement accordé que l'asile diplomatique. Il semble également que l'examen des réfugiés politiques soit d'ordinaire plus rigoureux dans le cas d'asile externe, et cela se conçoit, puisqu'il est plus aisé. En tout cas, dans les deux hypothèses, le droit de décider demeure entier pour le gouvernement qui accorde le refuge. »

L'opinion du professeur Scelle est catégorique : aussi bien dans l'asile territorial que dans l'asile diplomatique, en ce qui concerne l'examen des réfugiés politiques, le droit de décider « demeure entier pour le gouvernement qui accorde le refuge ».

11. Dans le même sens, je peux aussi me référer au Hollandais M. Savelberg, cité comme une autorité en matière de droit international américain par le Contre-Mémoire péruvien. M. Savelberg, dans plusieurs parties de son ouvrage, insiste sur la nécessité de la qualification unilatérale. Il dit que cette qualification « est nécessaire pour empêcher que l'État qui reconnaît le droit d'asile dans son territoire en puisse rendre l'exercice impossible par une interprétation arbitraire du terme « délit politique » » (p. 359). Ailleurs il dit, dans un même ordre d'idées, que la qualification unilatérale « est indispensable, puisque l'État où l'asile est accordé, ayant en mains la qualification des délits comme politiques, pourrait, par une interprétation arbitraire de ce terme, rendre tout exercice dudit droit illusoire ». (P. 284.)

12. Quant à la pratique, je dois faire remarquer qu'elle a été favorable à la qualification unilatérale, et qu'on a continuellement interprété de cette manière la Convention de La Havane. Ce n'est pas moi qui l'affirme, c'est un des plus autorisés internationalistes d'Amérique qui l'affirme, M. Hildebrando Accioly. Cet éminent auteur et diplomate brésilien, représentant actuel de son pays au Conseil de l'Organisation des États américains, au sujet du problème de savoir « qui doit décider si les motifs de poursuite justifiant l'asile sont purement politiques ou contiennent un élément de droit commun », déclare que « dans la pratique, et, comme il est raisonnable de le faire, la solution a été laissée au jugement de l'agent diplomatique qui accorde l'asile,

In his analysis of the dispute which arose in 1911 between the Governments of Ecuador and Great Britain regarding the asylum granted to a number of refugees on board a merchant ship (the case in which the Minister for Foreign Affairs of Ecuador, Dr. Tovar, attempted to assimilate internal and external asylum), Professor Scelle makes the following general observations on the problems of asylum :

“This assimilation of external and internal asylum made by the Minister of Ecuador was rather clever. It is juridical, and, in practice, it would appear that asylum on territory properly speaking is more difficult to grant than diplomatic asylum. It would also appear that the examination of political refugees is usually much more thorough in the case of external asylum, and this is understandable as it is easier. In both cases, however, the right of decision lies entirely with the government granting asylum¹.”

Professor Scelle's opinion is categorical. As regards the examination of political refugees, whether in a case of territorial asylum or in a case of diplomatic asylum, “the right of decision lies entirely with the government granting asylum”.

11. Similarly I can refer to the Dutch writer, M. Savelberg, cited in the Counter-Memorial of Peru as an authority in matters of American international law. M. Savelberg has, in several passages of his book, insisted on the need for unilateral qualification. He says that this qualification “is necessary in order to prevent a State which recognizes the right of asylum on its territory from rendering its exercise impossible by means of an arbitrary interpretation of the expression ‘political offence’” (p. 359). He says elsewhere that unilateral qualification “is indispensable, since the State in which asylum has been granted, having received the qualification of the political offence, could by an arbitrary interpretation of that expression render illusive any exercise of that right”. (P. 284.)

12. As regards practice, I would point out that it has been favourable to unilateral qualification and that the Havana Convention has been constantly interpreted in this manner. This is not a personal statement, it is an assertion by one of the most authoritative international jurists of America, M. Hildebrando Accioly. This eminent Brazilian author and diplomat who is at present his country's representative on the Council of the Organization of American States, writing on the question of “who shall decide whether the motives justifying the asylum are purely political or whether they contain an element of common criminality” states that “in practice and, as is only reasonable, the solution was left to the discretion of the diplomatic agent granting

¹ Translation by the Registry.

de la même manière que dans l'extradition, c'est à l'État requis de l'accorder que revient le droit de déterminer la nature du fait qui justifie l'extradition ». (Accioly, t. II, p. 351.)

13. En ce qui concerne l'orientation du droit américain, il y a une démonstration éloquentes : douze pays ont ratifié les deux Conventions de Montevideo, qui consacrent expressément la règle de la qualification unilatérale, à savoir, le Brésil, la Colombie, le Chili, le Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Mexique, le Nicaragua, le Panama, le Paraguay, la République dominicaine et l'Uruguay. Trois pays qui ont ratifié la Convention de La Havane, à savoir le Costa-Rica, Cuba et l'Équateur, acceptent aussi cette règle par des déclarations d'un caractère public. Enfin, deux pays, la République argentine et le Venezuela, qui n'ont pas ratifié les traités, reconnaissent également la règle citée. Au total, dix-sept pays latino-américains sur vingt sont favorables à la qualification unilatérale. La thèse colombienne est donc l'expression même du droit américain.

14. La thèse selon laquelle la qualification doit être faite conjointement, provisoirement exercée par l'État qui accorde l'asile, puis ratifiée ou rejetée avec des objections par l'État territorial, conduit pratiquement à ce résultat : la qualification serait attribuée à l'État territorial. Car, avec la qualification conjointe, l'État territorial peut empêcher à volonté le fonctionnement de l'institution de l'asile. Il est curieux, mais certain, que, sous prétexte d'éviter la qualification unilatérale, on arrive à la consécration de cette pratique, mais en faveur de l'État territorial.

On dira qu'en cas d'appréciation-différente, les États intéressés devront recourir à l'arbitrage ou à la solution judiciaire. Cela voudra dire que chaque cas d'asile se transforme en un procès, en un long procès, car il est explicable que les juridictions internationales mettent plusieurs mois à examiner et décider un litige. Alors, l'asile sera une source inépuisable de procès, et donc de conflits entre les États. Avec ce résultat que les deux pays devront examiner la situation intérieure de l'État territorial, ce qui, naturellement, rendra la controverse aiguë, désagréable, et, probablement, créera un désaccord qui gênera et affaiblira la bonne entente entre les deux pays.

15. D'autre part, d'où peut-on déduire que la Convention de La Havane reconnaît une telle faculté à l'État territorial ? Nulle part il n'est dit cela dans ladite Convention de La Havane. On dit qu'il faut s'en tenir strictement aux textes exprès : où sont donc ceux qui parlent de deux qualifications, une provisoire et une définitive, ou qui disent que la faculté de qualification doit être exercée et par l'État territorial et par l'État qui accorde l'asile ?

asylum, just as, in the case of extradition, it is the requested State which has the right to determine the nature of the fact which justifies extradition". (Accioly, Vol. II, p. 351.)

13. As for the tendencies of American law, an eloquent illustration is provided by the fact that twelve countries ratified the two Conventions of Montevideo which expressly confirm the rule of unilateral qualification, namely, Brazil, Colombia, Chile, Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, the Dominican Republic and Uruguay. Three countries which had ratified the Havana Convention, namely, Costa Rica, Cuba and Ecuador, also accepted the above rule, by means of declarations of a public character. Finally, two countries, the Argentine Republic and Venezuela, which did not ratify the treaties, also recognize the above rule. In all, seventeen out of twenty Latin-American countries are in favour of unilateral qualification. The Colombian view is thus the very expression of American law.

14. The theory according to which the qualification should be made jointly, that is, provisionally by the State of asylum and then ratified or rejected with objections by the territorial State, practically amounts to this: that qualification would be the attribute of the territorial State. For with this joint qualification, the territorial State can at will prevent the institution of asylum from functioning. It would be strange, but true, that on the pretext of avoiding unilateral qualification we should arrive at a confirmation of that practice—in favour however of the territorial State.

It may be argued that in the event of a difference of opinion the States concerned must resort to arbitration or to legal proceedings. That would mean that each case of asylum would become a lawsuit, a lengthy lawsuit, for it is understandable that international proceedings should require several months to examine and decide upon a case. Asylum would then become an inexhaustible source of litigation and hence of dispute among States, with the result that the two countries would have to examine the domestic situation of the territorial State, thus rendering the dispute bitter and embarrassing and probably giving rise to a disagreement which would hamper and weaken understanding between the two countries.

15. On the other hand, what is there to justify the conclusion that the Havana Convention recognizes such a prerogative as appertaining to the territorial State? Nowhere is this stated in the Havana Convention. It has been said that we should abide strictly by the letter of the texts; where are such texts to be found which speak of two qualifications, one provisional and one final, or which provide that the right of qualification must be exercised both by

En échange, en fait de normes expresses, il y a la référence aux usages, conventions ou lois du pays de l'asile. Cette référence, qui favorise complètement la thèse colombienne, est une référence expresse, littérale, de la convention.

16. Le Pérou, à plusieurs reprises, a accepté la pratique américaine comme obligatoire, y compris la qualification unilatérale.

En 1936, lors de la guerre civile d'Espagne, le Gouvernement péruvien, par déclaration officielle de son ministre des Affaires étrangères, s'est déclaré solidaire des autres pays d'Amérique et « en parfaite communauté d'idées avec les thèses défendues à Madrid par les représentants diplomatiques de la République argentine, du Chili et d'autres pays ».

Or, les thèses défendues par ces pays concernaient précisément la légalité de l'asile diplomatique, le droit de l'État accordant l'asile de qualifier la nature du délit du réfugié et l'obligation de l'État territorial de donner toute la sécurité nécessaire pour que les réfugiés quittent librement le pays.

Pour expliquer l'attitude des États latino-américains dans le cas de l'Espagne, le délégué du Chili auprès de la Société des Nations résumait ainsi les thèses desdits États :

« Tous les asilés, au moins ceux des ambassades et légations de l'Amérique latine, ont été accueillis dans le cadre des règles du droit d'asile fixées par la Convention de Montevideo de 1933. »

Le 26 octobre 1948, le Gouvernement du Pérou publia une information officielle sur l'asile.

A cette information appartient le paragraphe suivant :

« Conformément aux conventions internationales en vigueur dont il s'agit, il appartient à l'État accordant l'asile de qualifier le fait qui a donné lieu à celui-ci, c'est-à-dire de décider s'il s'agit d'un délit de droit commun ou d'un délit politique.... Le Pérou, de son côté, a déjà soutenu auparavant qu'au cas où un représentant diplomatique ne livrerait pas un réfugié parce qu'il ne le considère pas comme un accusé de droit commun, il ne sera procédé à l'octroi de l'extradition qu'une fois que le réfugié aura quitté le pays et conformément aux procédures établies par les conventions internationales réglant cette matière. Cette thèse est acceptée et reconnue par tous les pays d'Amérique. » (Mémoire du Gouvernement de la République de Colombie, p. 28.)

Il ressort de l'analyse de cette déclaration ce qui suit :

1) Le Gouvernement péruvien a accepté que, conformément aux conventions en vigueur en Amérique, y compris la Convention de La Havane, il appartient à l'État accordant l'asile de déterminer la qualification de la nature du délit.

2) Le Pérou a déjà soutenu auparavant que, si un agent diplomatique ne livre pas un réfugié, considérant qu'il n'est pas un

the territorial State and by the State of refuge? On the contrary, instead of express rules, there is a reference to the usages, conventions and laws of the country of refuge. This reference, which completely supports the Colombian view, is an express and literal reference contained in the Convention.

16. Peru has on several occasions accepted the American practice as obligatory, including the principle of unilateral qualification.

In 1936, during the Spanish Civil War, the Peruvian Government, in an official declaration by its Minister for Foreign Affairs, expressed its solidarity with other American countries, stating that it was "in entire agreement with the theories maintained in Madrid by diplomatic representatives of the Argentine Republic, Chile and other countries".

But the theories put forward by these countries were precisely the legality of diplomatic asylum, the right of the State granting asylum to qualify the nature of the refugee's offence, and the duty of the territorial State to give the necessary guarantees to enable the refugees to leave the country freely.

Explaining the attitude of the Latin-American States towards Spain, the Chilean delegate to the League of Nations summed up the opinions of the said States in these words:

"All refugees, at least those in embassies and legations of Latin-American States, have been received in accordance with the rules regarding the right of asylum laid down by the 1933 Montevideo Convention."

On October 26th, 1948, the Peruvian Government published an official statement on asylum, from which we shall quote the following paragraph:

"Under the relevant international conventions in force, the State granting asylum is competent to qualify the act which has motivated asylum, either to decide that it is a criminal offence, or that it is a political offence.... For its part, Peru has previously claimed that, when a diplomatic representative refuses to surrender a refugee because he does not consider him as a common criminal offender, extradition is granted only when the refugee has left the country, and according to the procedure established by international agreements on the matter. This thesis is accepted and recognized by all American States." (Memorial of the Government of Colombia, p. 28.)

An analysis of this statement shows that:

(1) The Peruvian Government agreed by virtue of treaties in force in America, including the Havana Convention, that the right to qualify the nature of the offence belonged to the State granting asylum.

(2) Peru had already maintained on previous occasions that, if a diplomatic agent did not surrender a refugee on the grounds

délinquant de droit commun, le Gouvernement péruvien respectera la décision de l'agent diplomatique étranger, se réservant le droit de réclamer l'extradition une fois que le réfugié aura abandonné le territoire péruvien. Cela signifie, en d'autres termes, que le Pérou a déjà soutenu la qualification unilatérale faite par le diplomate étranger, et l'obligation de délivrer un sauf-conduit sans préjudice d'une demande postérieure d'extradition.

3) Selon l'information officielle, la doctrine précédente n'est pas seulement aujourd'hui une doctrine péruvienne, mais une thèse acceptée et reconnue par tous les pays d'Amérique.

La précédente déclaration émane du Gouvernement péruvien lui-même, non d'un simple fonctionnaire. De plus, elle fut faite après la révolution d'octobre précisément pour définir la position du Gouvernement péruvien à l'égard des nombreux cas d'asile qui se présentaient. Elle était en vigueur le 3 janvier 1949, comme l'expression des normes que le Gouvernement péruvien acceptait à cette date en matière d'asile. Dans de telles circonstances, la déclaration possède une signification juridique bien définie.

17. Outre la Convention de La Havane de 1928, il existe un autre accord obligatoire entre la Colombie et le Pérou : l'Accord bolivarien sur l'extradition de 1911, dont l'article 18 reconnaît l'institution de l'asile conformément aux principes du droit international.

L'argumentation qui dit que, parce que c'est un traité d'extradition, l'Accord de Caracas n'a rien à voir avec la réglementation de l'asile, a une force que je ne méconnaissais point tant qu'il s'agit de prétendre appliquer à l'institution de l'asile des normes du pacte concernant l'extradition. Mais elle est absolument inadmissible pour prétendre méconnaître la valeur même de l'article 18. Car, précisément, l'argumentation disant que l'asile et l'extradition sont des institutions différentes, entraîne la conclusion que l'article 18 a une signification bien définie : celle d'exprimer qu'outre les stipulations sur l'extradition, les États contractants se sont accordés pour reconnaître une autre institution, celle de l'asile, et ont admis que ladite institution doit être régie par des principes juridiques. Ainsi, l'accord règle deux matières : l'extradition, dans toutes les dispositions de l'accord, sauf une ; l'asile, dans une disposition, celle de l'article 18. On pourrait avancer cet argument qu'il est anti-technique et incommode de régler des matières différentes dans un même traité ; mais cette critique, même au cas où elle serait vraie, ne priverait pas de sa valeur juridique l'article 18 et ne pourrait pas le rendre inapplicable. D'un autre côté, il est visible que les plénipotentiaires de 1911 pensèrent que les deux matières étaient analogues et que, par conséquent, elles pourraient être incluses, quant à la forme, dans un seul pacte. C'est un point de vue critiquable, peut-être, mais, en tout cas, respectable, et, de toutes manières, il a été adopté par lesdits plénipotentiaires. Comme, d'ailleurs, il a été adopté par le Traité de Montevideo de 1889 qui,

that he was not a common criminal, the Peruvian Government would respect the decision of the foreign diplomatic agent, reserving its right to request extradition once the refugee had left Peruvian territory. In other words, Peru had already declared itself in favour of unilateral qualification by the foreign diplomat and the obligation to provide a safe-conduct without, however, prejudicing its rights to make a subsequent request for extradition.

(3) According to the official statement, the foregoing doctrine is at the present time not merely a Peruvian doctrine but has been accepted and recognized by all American States.

The foregoing declaration is not that of a mere official but of the Peruvian Government itself. Moreover, it was made after the October revolution, precisely with the object of defining the attitude of the Peruvian Government towards the numerous cases of asylum which had arisen. It was in force on January 3rd, 1949, as the expression of the rules which the Government of Peru accepted at that date in matters of asylum. In such circumstances, the declaration has a very definite legal significance.

17. Apart from the Havana Convention of 1928, there exists another agreement binding on both Colombia and Peru, namely, the Bolivarian Agreement on Extradition of 1911, Article 18 of which recognizes the institution of asylum in conformity with the principles of international law.

The argument that, because the Caracas Agreement is an extradition treaty, it has nothing to do with the regulation of asylum, has a certain force which I cannot deny in so far as there is any intention to apply the rules of a treaty on extradition to the institution of asylum. But it is quite inadmissible to seek to deny the value of Article 18. For the argument that asylum and extradition are different institutions leads precisely to the conclusion that Article 18 has a very definite significance, namely that it makes it quite clear that, apart from the stipulations regarding extradition, the contracting States have agreed to recognize another institution, asylum, and have admitted that that institution should be governed by legal principles. Thus the Agreement regulates two institutions—extradition in all clauses of the Agreement except one, and asylum in one clause, Article 18. It may be argued that it is inconvenient and unusual to regulate two different institutions in the same treaty; but this criticism, even if it were valid, would not deprive Article 18 of its legal value or render it inapplicable. On the other hand, it is obvious that the plenipotentiaries of 1911 were of opinion that the two institutions were similar and that they could, consequently, be included, from a formal point of view, in a single treaty. This view may be criticized, but it must in any case be respected; it was after all adopted by the said plenipotentiaries. Furthermore, it had already been adopted in the Treaty of Montevideo of 1889, which included both institutions in the same treaty under different headings.

en les séparant en différents chapitres, comprit les deux matières en un seul pacte.

Prétendre, comme le dit la Duplique, que l'article est de « portée » nulle, parce qu'il se limite à une constatation d'évidence, à une simple allusion au droit international, revient à méconnaître unilatéralement une obligation contractuelle. L'article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice dit que celle-ci appliquera les principes généraux du droit ; on ne saurait soutenir que, parce qu'on ne détermine pas quels sont ces principes et parce qu'on fait une simple allusion au droit, cette disposition du Statut est nulle. Pratiquement, c'est ce qu'on prétend en ce qui concerne l'article 18 de l'Accord bolivarien.

Le plus raisonnable, c'est d'examiner l'article 18 de l'accord et de se demander quels effets juridiques il peut créer. On trouve alors, en premier lieu, que les États signataires reconnaissent l'asile comme un droit ; ce n'est pas une pratique, ce n'est pas un acte de simple tolérance humanitaire, c'est une institution régie par des principes de droit. En second lieu, cette institution est reconnue conforme aux principes du droit international ; c'est-à-dire en accord avec les principes acceptés par les pays américains dans leurs conférences internationales, dans leurs déclarations collectives. Ces principes de droit international ne peuvent être autres que ceux énoncés dans les différents traités sur l'asile conclus en Amérique, qu'ils aient été ratifiés ou non par les pays « bolivariens » ; car il ne s'agit pas de déterminer une obligation contractuelle, mais de déterminer quels sont les principes qui, en matière d'asile, jouissent, en Amérique, d'une acceptation générale. Par exemple : d'après le système de l'Accord bolivarien de 1911, l'asile ne pourra être accordé qu'à des délinquants politiques. Pourquoi ? Simplement parce que c'est là le principe généralement adopté par le droit international américain. La même chose doit se produire en ce qui concerne la qualification du délit. Cette qualification correspond à l'État qui accorde l'asile, car le principe se trouve spécialement inséré dans la Convention de Montevideo de 1933 ; il a son application dans le système de La Havane lorsque le droit du pays accordant l'asile le reconnaît, et, de plus, ceci constitue la pratique des pays d'Amérique.

On déduit de l'article une autre conclusion, à savoir qu'en acceptant l'application des principes du droit international, on admet ceux dérivant de la coutume internationale. S'il en est ainsi, cet article de l'Accord bolivarien a un sens spécial en ce qui concerne la coutume en matière d'asile, c'est-à-dire qu'il démontre l'existence, pour la Colombie et le Pérou, d'un de ces éléments nécessaires de la coutume : l'élément psychologique, *opinio juris sive necessitatis*. L'Accord bolivarien reconnaît l'asile, reconnaît la valeur des principes appliqués en Amérique, donc, il inclut, en tant que droit obligatoire, ces principes. Par

To contend, as the Rejoinder does, that the article is devoid of effect because it confines itself to an obvious statement—a simple allusion to international law—amounts to a unilateral denial of a contractual obligation. Article 38 of the Statute of the International Court of Justice says that the latter will apply the general principles of law ; it cannot be argued that, because these principles have not been determined and because the article makes a simple reference to law, this provision of the Statute is null and void. Yet this is practically the claim that is made regarding Article 18 of the Bolivarian Agreement.

The most reasonable thing to do would be to examine Article 18 of the agreement and ascertain what juridical effects it could have. It would then be found, in the first place, that the signatory States recognize asylum as a right ; it is not a practice, neither is it a simple act of humanitarian toleration, but an institution governed by the principles of law. In the second place, this institution is recognized in accordance with the principles of international law ; namely, in accordance with those principles accepted by American States, both in their international conferences and in their collective declarations. These principles of international law cannot be other than those which have been stated in the various treaties on asylum which were concluded in America, whether or not they were ratified by the "Bolivarian" countries ; for we are not concerned with the determination of a contractual obligation, but with the determination of those principles which are generally adopted in America in matters of asylum. For example, according to the Bolivarian Agreement of 1911, asylum may only be granted to political offenders. Why ? Simply because this is the principle that is generally accepted in American international law. The same thing should hold good as regards the qualification of the offence. This qualification appertains to the State granting asylum, since the principle is specially mentioned in the Montevideo Convention of 1933 ; according to the Havana Convention, it is applied when the law of a country granting asylum recognizes it ; and furthermore, this constitutes the practice of American States.

A further conclusion may be drawn from this article, namely, that acceptance of the application of the principles of international law entails a recognition of principles which may be derived from international custom. If this is the case, this article in the Bolivarian Agreement has a special meaning as regards custom in matters of asylum, namely, that it demonstrates the existence in both Colombia and Peru of one of the elements which are necessary for the existence of a custom—the psychological element, the *opinio juris sive necessitatis*. The Bolivarian Agreement recognizes asylum, recognizes the value of the principles applied in America ; hence

conséquent, son acceptation par les gouvernements ou par un gouvernement déterminé, implique pour celui-ci leur acceptation comme « étant le droit », c'est-à-dire qu'ils sont le droit applicable.

C'est une question d'une importance incalculable, car l'élément psychologique de la coutume, toujours si difficile à établir, trouve ici une preuve absolue.

18. A mon avis, l'asile diplomatique est une coutume internationale de l'Amérique latine.

Les Républiques américaines ont pratiqué l'asile, elles ont respecté la qualification unilatéralement faite par l'État accordant l'asile, elles ont accordé le sauf-conduit indispensable pour que le réfugié abandonne le territoire.

L'usage a été continu et il s'est produit sans interruption au moins depuis le milieu du siècle dernier : il s'agit donc d'un usage centenaire, par conséquent bien antérieur aux traités sur cette matière.

L'usage a été général : les Républiques latino-américaines ont reconnu et pratiqué l'asile diplomatique et elles ont exercé opportunément le droit de qualifier unilatéralement le délit. Le Mexique, les Républiques de l'Amérique centrale, Cuba, les Républiques sud-américaines, se trouvent dans cette situation.

Enfin, en reconnaissant la pratique de l'asile, les Républiques américaines l'ont acceptée comme obligatoire. Rien de plus remarquable à cet égard que le cas de la République du Venezuela. Elle offre l'asile dans ses ambassades et légations et le respecte dans les légations et ambassades étrangères, sans avoir ratifié ni la Convention de Montevideo, ni celle de La Havane. C'est-à-dire qu'elle reconnaît l'asile comme un droit américain, comme une pratique obligatoire sur le continent. Et, de la même manière, elle accepte la qualification unilatérale du délit.

Il y a un cas collectif récent qui montre quel est le sentiment général des pays américains sur le caractère obligatoire de l'asile. A propos de l'asile de l'ex-président Bétancourt à l'ambassade de Colombie à Caracas, le Gouvernement du Chili, secondé par celui du Guatemala, présenta contre le Gouvernement vénézuélien une plainte auprès du Conseil de l'Organisation des États américains « pour le retard apporté à accorder le sauf-conduit ». Ainsi, un pays comme le Chili, qui n'a aucun traité avec le Venezuela concernant l'asile, considéra qu'il avait le droit de réclamer les garanties nécessaires pour que le réfugié pût abandonner le territoire vénézuélien. Plus encore ! Le Chili a réclamé alors qu'il s'agissait d'un réfugié à l'ambassade d'un troisième État. Une réclamation de cette nature n'aurait pu être faite par un pays aussi respectable en Amérique que le Chili, sans l'existence de la conviction que la pratique de l'asile, avec ses diverses conséquences, est juridiquement obligatoire. Il faut, de plus, remarquer que, dans l'incident en question, la République du Venezuela n'invoqua pas comme excuse ou comme

it includes these principles as binding. Consequently, their acceptance by governments or by one individual government implies their acceptance by that government as "being the law", that is to say, that they are the applicable law.

This is a matter of the utmost importance, since the psychological element of custom, which is always so difficult to prove, is here entirely proved.

18. In my opinion, diplomatic asylum is an international custom of Latin America.

American Republics have practised asylum, have respected the unilateral qualification exercised by the State granting asylum, and have furnished the indispensable safe-conducts to enable the refugees to leave the territory.

The custom has been continuous since it arose as early as the middle of last century. Thus we see that we are dealing with a custom one century old and consequently much earlier in date than any treaties that exist on the matter.

The custom was general; all the Latin-American Republics recognized and practised diplomatic asylum and all exercised the right to unilateral qualification of the offence when circumstances required it. Mexico, the Republics of Central America, Cuba, and the South American Republics are all in the same position.

Finally, by recognizing the practice of asylum, the American Republics accepted it as obligatory. Nothing is more remarkable in this respect than the case of the Republic of Venezuela. It offers asylum in its embassies and legations and respects asylum in foreign legations and embassies without having ratified either the Montevideo Convention or the Havana Convention. That is to say, it recognizes asylum as an American right, as a practice which is obligatory throughout the continent. In the same way, it also accepts the unilateral qualification of the offence.

There is a recent case in which several countries were involved and which demonstrates the general feeling of American countries regarding the obligatory character of asylum. With reference to the asylum of ex-President Bétancourt in the Colombian Embassy at Caracas, the Chilean Government, supported by the Guatemalan Government, lodged a protest with the Council of the Organisation of American States against the Venezuelan Government "for its delay in delivering the safe-conduct". Thus we see that a country like Chile, which had no treaty with Venezuela regarding asylum, considered that it had the right to lodge a complaint against the latter in order to obtain the necessary guarantees to enable the refugee to leave Venezuelan territory. This is not all! Chile then claimed that the refugee in question was at the embassy of a third State. Such a claim could not have been made by a country so highly respected in America as Chile, had it not been for the conviction that the practice of asylum, with its various consequences, is juridically obligatory. It must furthermore be noted

réponse à la réclamation chilienne, la non-existence de traités sur l'asile, ni ne méconnut les obligations juridiques résultant de la coutume. Au contraire, elle montra qu'elle avait respecté la pratique américaine, le droit américain, en prouvant que le sauf-conduit était déjà accordé à la date de la réclamation. Voilà donc un cas où trois pays américains, le Chili, le Guatemala et le Venezuela, reconnaissent comme obligatoire la pratique de l'asile, ainsi que les conséquences qui en dérivent, comme la qualification par le pays accordant l'asile, et le droit, pour ce même pays, d'exiger un sauf-conduit pour le réfugié.

Un autre pays d'Amérique, d'une culture remarquable, l'Uruguay, a soutenu aussi, à plusieurs reprises les thèses en question. Qu'il suffise de citer le mémorandum présenté par l'ambassade de l'Uruguay à Lima au ministère des Affaires étrangères et du Culte du Pérou, à propos de l'asile de MM. Manuel Gutierrez Aliaga et Luis Felipe Rodriguez. Un des paragraphes du mémorandum déclare :

« En rapport avec les faits qui précèdent, le chargé d'affaires *a. i.* de l'Uruguay a reçu, pour instructions de son Gouvernement, l'ordre d'insister auprès du Gouvernement du Pérou sur la nécessité de hâter la remise de sauf-conduits, qui ne peut pas être retardée sous prétexte d'invoquer une prétendue connexion des réfugiés avec des délits de droit commun ou des délits politiques connexes des délits de droit commun, en vertu du principe selon lequel c'est le pays accordant l'asile qui qualifie la nature, politique ou de droit commun, du délit. »

D'autres pays, comme la République argentine, le Brésil, l'Uruguay, la Bolivie, Cuba, le Pérou même, dans le cas du Paraguay de 1922, ont soutenu collectivement comme une règle de conduite et ont fait, dans un document officiel, la déclaration suivante :

« Toute personne qui, invoquant des raisons d'ordre politique, demandera asile dans la résidence d'une légation étrangère, exposera les circonstances de fait l'ayant déterminée à demander asile, le chef de la légation étant chargé d'apprécier lesdites circonstances. »

Dans le cas de l'Espagne, la République argentine et la République dominicaine soutinrent que l'Espagne, pays qui n'avait pas de traités sur le droit d'asile, devait, cependant, respecter cette pratique et que c'était au chef de la légation ou ambassade à qualifier le délit et à exiger la remise des sauf-conduits respectifs.

Le Gouvernement de Cuba, dans une déclaration récente, a dit :

« Le principe selon lequel la qualification du délit appartient à l'État qui accorde l'asile est une règle générale de droit consacrée par l'usage. »

that in the incident in question, the Republic of Venezuela did not put forward as an excuse or as a reply to the Chilean protest the non-existence of treaties on asylum. Neither did it deny the juridical obligations resulting from this custom. On the contrary, it proved that it had respected American practice and American law by showing that the safe-conduct had already been granted when the complaint was lodged. Thus we have the example of three American States, Chile, Guatemala and Venezuela, recognizing the practice of asylum as obligatory, together with its consequences, such as the qualification by the country granting asylum and the right of the said country to demand a safe-conduct for the refugee.

Another American country noted for its outstanding culture, Uruguay, has also maintained the opinion in question on several occasions. It will be sufficient to mention the memorandum presented by the Uruguayan Embassy in Lima to the Peruvian Minister for Foreign Affairs and Public Worship regarding the asylum granted to MM. Manuel Gutierrez Aliaga and Luis Felipe Rodriguez. One of the paragraphs of the Memorandum states :

“In accordance with the preceding facts, the Acting Chargé d’Affaires received instructions from his Government to impress upon the Peruvian Government the necessity for a speedy delivery of safe-conducts which cannot be delayed on the pretext of an alleged implication of the refugees in common crimes or political offences related thereto, by virtue of the principle by which the country granting asylum has the right to decide whether the offence is of a political nature or is a common crime.”

In the case of Paraguay of 1922, other countries, the Argentine Republic, Brazil, Uruguay, Bolivia, Cuba and even Peru collectively drew up the following declaration as a rule of conduct and embodied it in an official document :

“Any person who shall request asylum in the residence of a foreign delegation for reasons of a political nature shall make a statement of the facts which led him to request asylum, and the appreciation of the circumstances shall be left to the head of the legation.”

In the case of Spain, the Argentine and Dominican Republics maintained that Spain, in spite of the fact that it had no treaties regarding the right of asylum, should nevertheless respect this practice, and also that the head of the legation or embassy had the right to qualify the offence and to request the delivery of safe-conducts in every case.

The Government of Cuba declared in a recent statement :

“The principle that the qualification of the offence concerns the State granting asylum is a general rule of law confirmed by custom.”

Au Chili, les instructions du ministère des Affaires étrangères à ses diplomates en date du 26 novembre 1935 disent :

« La qualification du délit politique appartient à l'État qui prête l'asile. » (Cité par Antokoletz.)

Costa-Rica, dans une déclaration récente, se déclare en faveur de la thèse selon laquelle l'État qui accorde l'asile a le droit de qualifier la nature du délit.

L'Équateur aussi a émis très concrètement son opinion de la manière suivante :

« Le Gouvernement de l'Équateur considère que l'article 18 de l'Accord bolivarien, et l'article 2 de la Convention sur l'asile du 20 février 1928, instruments en vigueur pour l'Équateur, doivent être interprétés dans le sens que c'est au pays qui accorde l'asile qu'appartient la qualification de la nature du délit... Le Gouvernement équatorien fonde son critère sur la nature même de l'institution de l'asile : cette institution perdrait toute valeur si l'on accordait au gouvernement local la faculté de qualifier le caractère du délit, ce qui rendrait inopérants les accords internationaux sur cette matière. D'un autre côté, le droit coutumier américain, lui aussi, a attribué à l'État qui accorde l'asile cette faculté de qualification. Cette interprétation a été expressément consacrée par la Convention sur l'asile, signée lors de la VII^{me} Conférence internationale américaine de Montevideo, en décembre 1933. »

19. Sur la question du sauf-conduit, l'arrêt soutient que l'article 2, § 3, de la Convention de La Havane doit être interprété dans le sens que c'est seulement après que l'État territorial aura exigé la sortie du réfugié du territoire national que l'État accordant l'asile pourra demander les garanties nécessaires pour que le réfugié ait la possibilité de passer à l'étranger.

Je ne saurais me rallier à cette interprétation pour plusieurs raisons. En particulier, parce que je pense que la Convention de La Havane reconnaît deux facultés différentes :

a) l'une, pour l'État territorial, d'exiger que le réfugié soit mis hors du territoire le plus rapidement possible, c'est-à-dire que, l'asile étant une institution qui ne peut se prolonger indéfiniment, l'État qui accorde l'asile doit respecter cette exigence. Il y a là une obligation pour l'État accordant l'asile. La prolongation du séjour du réfugié dans le territoire national ne saurait avoir lieu contre la volonté de l'État territorial ;

b) la seconde faculté est celle, conférée par le texte mentionné à l'État accordant l'asile, d'exiger que le réfugié sorte du pays avec les garanties nécessaires. Cette faculté est une conséquence nécessaire de l'asile.

La pratique unanime des États américains est conforme à cette interprétation. Dans tous les cas d'asile, l'agent diplomatique a toujours demandé et obtenu la sortie du réfugié sans attendre

In Chile, the instructions of the Ministry for Foreign Affairs to its diplomats of November 26th, 1935, say :

“The right to qualify the political offence appertains to the State granting asylum.” (Quoted by Antokoletz.)

In a recent declaration, Costa Rica has expressed itself in favour of the theory according to which the State granting asylum has the right to qualify the nature of the offence.

Ecuador also has very definitely stated its opinion as follows :

“The Government of Ecuador considers that Article 18 of the Bolivarian Agreement and Article 2 of the Convention on Asylum of February 20th, 1928, which are valid instruments for Ecuador, should be interpreted as meaning that the qualification of the nature of the offence appertains to the country granting asylum.... The Government of Ecuador bases this view on the very nature of the institution of asylum : this institution would lose all value if the local government were granted the right to qualify the nature of the offence, thus rendering inoperative the international agreements on the matter. On the other hand, American customary law also attributes the right of qualification to the country granting asylum. This interpretation was expressly confirmed by the Convention on Asylum signed at the Seventh American International Conference at Montevideo in December 1933¹.”

19. As regards the question of a safe-conduct, the Judgment maintains that Article 2, § 3, of the Havana Convention should be interpreted as meaning that the State granting asylum may only request the necessary guarantees to enable the refugee to leave the country, after the territorial State has requested the refugee to leave the national territory.

I cannot accept this interpretation for several reasons, but chiefly because I believe that the Havana Convention recognizes two separate rights :

(a) firstly, the right of the territorial State to require the removal of the refugee from the territory as rapidly as possible, that is to say that, as asylum is a transitory situation which cannot be prolonged indefinitely, the State granting asylum should respect this request. This is an obligation on the State granting asylum. The sojourn of the refugee on national territory cannot be prolonged against the will of the territorial State ;

(b) the second right is that, which is conferred by the above-mentioned text upon the State granting asylum, to require that the refugee should leave the country with the necessary guarantees. This right is a necessary consequence of asylum.

The unanimous practice of American States is in accordance with this interpretation. In all cases of asylum, the diplomatic agent has requested and obtained the departure of the refugee

¹ Translation by the Registry.

que le gouvernement territorial en prenne l'initiative. Dans les annexes de ce procès, cette pratique est pleinement prouvée. Là apparaissent une note, en date du 20 octobre 1944, du ministre du Pérou au Guatemala aux honorables membres de la Junte révolutionnaire du Guatemala ; une autre, du 28 octobre 1948, de la légation du Pérou à Panama au ministre des Affaires étrangères de Panama ; et deux autres communications, datées des 2 et 5 novembre 1948 respectivement, de l'ambassade de l'Uruguay à Lima au ministre des Affaires étrangères du Pérou. Dans toutes ces notes, en même temps, on annonce l'asile et on demande les sauf-conduits ; on n'attend, en aucun cas, que l'État territorial manifeste une volonté quelconque à ce propos.

Il serait impossible de citer une seule communication diplomatique contraire à cette pratique. Et, en ce qui concerne le Pérou, outre les documents cités, des légations au Guatemala et à Panama, il existe un communiqué officiel du Gouvernement, en date du 12 octobre 1948, qui dit : « Le Gouvernement, respectant ses accords internationaux et les pratiques établies, a accordé les sauf-conduits respectifs. » C'est-à-dire que le Gouvernement péruvien admet que, d'accord aussi bien avec les traités en vigueur qu'avec les pratiques américaines, il est obligé d'octroyer le sauf-conduit.

On a affirmé que la pratique américaine est contraire au texte de la convention et que, par conséquent, elle ne peut prévaloir. A cela, il convient d'objecter :

1° que des auteurs comme Accioly pensent que la convention et la pratique sont, en ce point, conformes ;

2° que la pratique indique quelle est l'interprétation que les pays qui l'ont signée et ratifiée attribuent à la convention.

S'il n'y a pas eu d'autre interprétation, pourquoi chercher en dehors de cette coutume américaine l'interprétation de la disposition de La Havane ?

D'autre part, pourquoi faire abstraction de l'interprétation acceptée par le Pérou ? Parce que — dira-t-on — les États peuvent changer de point de vue. Je reconnais ce droit en ce qui concerne les questions purement politiques, mais en ce qui concerne des questions juridiques, telles que l'interprétation ou l'application des traités, un changement d'opinion n'est guère admissible que pour l'avenir. Sans cela ce serait établir un régime d'incertitude dans les relations internationales. Il est difficilement admissible en droit qu'un pays, après avoir soutenu une interprétation d'un traité et avoir fait connaître celle-ci aux autres contractants, en déclarant qu'il va l'appliquer dans des cas se présentant dans une situation déterminée, puisse méconnaître sa propre interprétation pour des cas et des situations survenus pendant que cette règle était considérée en vigueur.

without waiting for the territorial government to take the initiative. This practice has been amply proved in the documents annexed to the Pleadings of this case. They include a note dated October 20th, 1944, from the Minister of Peru in Guatemala to the Honourable Members of the Revolutionary Junta of Guatemala ; another, dated October 28th, 1948, from the Peruvian Legation in Panama to the Minister for Foreign Affairs of Panama, and two other communications, dated November 2nd and 5th, 1948, respectively, from the Uruguayan Embassy in Lima to the Minister for Foreign Affairs of Peru. All these notes announce the grant of asylum and simultaneously request the delivery of safe-conducts ; in none of these cases has the State of refuge waited for the territorial State to express any wishes on the subject.

It would be impossible to quote a single diplomatic communication contrary to this practice. And as far as Peru is concerned, apart from the above-cited documents of the Peruvian Legations in Guatemala and Panama, there is an official Government communiqué of October 12th, 1948, which states : "The Government, respectful of its international agreements and of the established practice, has granted the respective safe-conducts." In other words, the Peruvian Government admits that, in accordance both with the treaties in force and with American practice, it is compelled to deliver safe-conducts.

It has also been maintained that American practice is contrary to the text of the Convention and that, consequently, it cannot prevail. It should be argued in reply :

(1) that authors such as Accioly consider that the Convention conforms with practice on this point ;

(2) that practice shows what interpretation has been put upon the Convention by the countries which signed and ratified it.

If there has been no other interpretation, why search for an interpretation of the Havana provision outside American custom ?

On the other hand, why disregard the interpretation which had been accepted by Peru ? It may be said, to meet this argument, that States are entitled to change their minds. I recognize that right as far as purely political questions are concerned, but as regards legal questions, such as the interpretation or application of treaties, a change of opinion is scarcely admissible except for the future. Otherwise an element of uncertainty would be introduced into international relations. It is hardly admissible in law that a country, after maintaining a given interpretation of a treaty and making it known to other contracting parties by declaring its intention to apply that interpretation to cases involving given circumstances, should be able to disregard its own interpretation in cases and circumstances arising whilst that rule was still considered to be in force.

Toute autre pratique créerait un nouveau facteur d'insécurité dans les relations internationales.

Mieux encore, il y a eu des cas où le point de vue de l'État qui accorde l'asile a prévalu. Ce fut le cas du député Rodriguez Araya, réfugié à l'ambassade uruguayenne à Buenos-Ayres en 1949. Le Gouvernement argentin déclarait en cette circonstance qu'il n'y avait aucune poursuite des autorités locales contre ledit député, qui jouissait de toutes les garanties pour résider librement dans le territoire national. Malgré cette manifestation de l'État territorial, l'Uruguay insista sur sa demande pour la sortie du réfugié du territoire de la République argentine. Devant cette insistance, la République argentine, qui possède tant d'heureuses traditions juridiques en matière d'asile, accorda immédiatement le sauf-conduit demandé.

Par conséquent, on doit admettre que l'interprétation donnée par la Colombie à l'article 2 de la Convention de La Havane est entièrement conforme avec les principes généraux du droit ainsi qu'avec l'esprit de ce texte et l'ensemble des dispositions de la convention. La Colombie a respecté de la sorte la pratique uniforme et continue des nations américaines, y compris le Pérou.

20. A mon avis, la deuxième pétition de la demande reconventionnelle (cas d'urgence) du Gouvernement du Pérou présentée le 21 mars 1950 n'entre pas dans la compétence de la Cour et n'a pas non plus de connexité directe avec la requête. Ceci, parce que le Pérou, pendant la controverse qui précéda la signature de l'Acte de Lima, ne formula aucune allégation relative à l'existence de la condition d'urgence ; par conséquent, celle-ci ne fait pas partie du différend existant. Elle n'a pas été visée par la Colombie dans la question relative à l'octroi du sauf-conduit, cette deuxième question étant basée sur la considération de la nature essentiellement politique du délit imputé au réfugié, l'octroi du sauf-conduit constituant une obligation pour l'État territorial. Il n'y a pas eu d'autre sujet de discussion entre les Parties.

21. Sur la condition d'urgence, il suffirait de rappeler que M. Haya de la Torre se trouvait menacé dans sa vie ou sa liberté du fait qu'il était poursuivi pour des raisons politiques, pour conclure qu'il avait droit d'invoquer en sa faveur l'institution de l'asile diplomatique en Amérique latine.

De plus, il existe de multiples preuves du fait que le Pérou traversait à ce moment-là une situation anormale. Un des premiers décrets de la Junte militaire fut celui du 2 novembre 1948, selon lequel « la Junte militaire de gouvernement assume toutes les attributions que la Constitution de l'État confère aux pouvoirs exécutif et législatif ». C'est-à-dire que le gouvernement militaire *de facto* s'attri-

Any other practice would create a new element of insecurity in international relations.

Furthermore, there have been cases in which the opinion of the State granting asylum prevailed. We may, for example, quote the case of the parliamentarian Rodriguez Araya, who took refuge in the Uruguayan Embassy in Buenos Aires in 1949. The Argentine Government declared that the local authorities were not prosecuting him and that the latter enjoyed all necessary guarantees to reside freely on the national territory. In spite of this declaration by the territorial State, Uruguay insisted that the refugee should be allowed to leave the territory of the Argentine Republic. In face of this insistence, the Argentine Republic, which has so many noble juridical traditions in matters of asylum, immediately granted the necessary safe-conduct.

Consequently, it must be admitted that the interpretation put by Colombia upon Article 2 of the Havana Convention is entirely in accordance with the general principles of law, as well as with the spirit of the text and the provisions of the Convention taken as a whole. Colombia has thus respected the uniform and continuous practice of the American nations, including Peru.

20. In my opinion the second basis of the counter-claim (case of urgency) of the Government of Peru presented on March 21st, 1950, does not come within the jurisdiction of the Court and is not directly connected with the subject-matter of the Application. My grounds for this opinion are that Peru, during the controversy which preceded the signature of the Act of Lima, made no claim whatsoever concerning the existence of urgency ; and consequently, this consideration was not a part of the existing dispute ; it was not referred to by Colombia in connexion with the question of the grant of a safe-conduct, the latter question being based upon the essentially political nature of the offence attributed to the refugee, the grant of the safe-conduct constituting an obligation for the territorial State. There was no other subject of dispute between the Parties.

21. As regards the condition of urgency, it is sufficient to recall that M. Haya de la Torre was threatened in his life or liberty due to the fact that he was being prosecuted for political reasons, and this consideration justifies the conclusion that he was entitled to invoke in his favour the institution of diplomatic asylum in Latin America.

Furthermore, there is abundant evidence to show that at that time Peru was passing through an abnormal situation. One of the first decrees promulgated by the Military Junta was that of November 2nd, 1948, under which "the Military Junta of the Government assumes all the powers which the Constitution of the State confers upon the executive and legislative branches of the Government"¹.

¹ Translation by the Registry.

bua la faculté de faire les lois et de modifier ou abroger les lois existantes, sans tenir compte des règles de la Constitution. Exerçant les attributions qu'elle s'est arrogées à elle-même, la Junte a rendu des décrets aussi graves que celui du 4 novembre, qui organise les Conseils de guerre oraux et autorise l'application de la peine de mort, en supprimant en outre le recours contre l'arrêt, devant la Cour suprême. Le décret-loi enferme dans un cercle de fer les accusés du délit de rébellion militaire, comme M. Haya de la Torre : les membres du Conseil de guerre sont des militaires qui dépendent du gouvernement, le défenseur de l'accusé sera nommé par le gouvernement, la peine imposée peut être la mort, que le Code de justice militaire n'admettait pas, et il n'y aura pas recours contre l'arrêt, ce qui réforme le Code péruvien de justice militaire, qui établissait devant la Cour suprême un recours en nullité, naturellement limité au vice de forme.

Plus tard, un nouveau décret-loi, du 17 novembre, intervient dans la composition de la Cour suprême de justice, et déclare :

« 1° La loi 9654, du 13 novembre 1942, est abrogée : demeurent vacantes à partir de la date du présent décret les charges actuellement pourvues à la Cour suprême de justice de la République, par application de ladite loi 9654.

2° Les vacances produites par l'application du présent décret et celles de magistrats et d'avocats généraux de la Cour suprême de justice, seront pourvues par désignation directe de la Junte militaire de gouvernement. »

Il est vrai que l'agent du Gouvernement du Pérou a déclaré que le décret du 4 novembre n'a pas d'effets rétroactifs. Mais cette déclaration ne modifie en rien le problème relatif à M. Haya de la Torre. Car ce problème, il faut le situer le 3 janvier 1949, date de l'octroi de l'asile : le décret était alors en vigueur, il n'y avait pas de raisons pour penser qu'il n'aurait pas d'effets rétroactifs, car, 1° il n'y avait aucune déclaration du gouvernement à ce sujet, 2° il existait à ce moment-là un gouvernement *de facto*, dont les pouvoirs étaient fondés, non sur les préceptes constitutionnels, mais sur le succès résultant d'un coup d'État : et ce gouvernement s'était attribué le droit de promulguer des lois sans tenir compte de la Constitution, et 3° on ne connaissait pas l'interprétation de ce décret que pourraient faire les Conseils de guerre oraux.

D'autre part, le Gouvernement péruvien, dans ces mêmes journées d'octobre et de novembre 1948, avait édicté des décrets à caractère rétroactif, comme celui du 4 octobre sur la mise hors la

In other words, the *de facto* military government conferred upon itself the right to make new laws and modify or abrogate existing laws, without regard to the rules of the Constitution. In the exercise of the rights which it had conferred upon itself, the Junta enacted decrees as grave as that of November 4th, which provided for Oral Courts-Martial and authorized the application of the death sentence, whilst suspending appeal to the Supreme Court against the judgment. The decree-law fastened those accused of military rebellion, such as M. Haya de la Torre, in a grip of iron: the members of the Courts-Martial were soldiers who depended upon the government, the defence for the accused was to be appointed by the government, the penalty imposed might be death, which was not accepted under the Code of Military Justice, and there was to be no appeal against the judgment; all the foregoing measures superseded the Peruvian Code of Military Justice which had provided for an appeal to the Supreme Court on the grounds of nullity, naturally restricted to alleged irregularities of form.

Subsequently, on November 17th, a new decree-law was enacted concerning the composition of the Supreme Court of Justice, which stated as follows:

"1. Law No. 9654 of November 13th, 1942, is abrogated: the positions which are at present provided on the Supreme Court of Justice of the Republic under law No. 9654 are vacant as from the date of the present decree.

2. The vacancies resulting from the application of the present decree as well as the positions of Judges and General Advocates of the Supreme Court of Justice shall be filled by direct appointment of the Military Junta of the Government¹."

It is true that the Agent of the Government of Peru declared that the decree of November 4th does not have retroactive effect. But this declaration in no way modifies the problem in so far as M. Haya de la Torre is concerned. For this problem must be envisaged as it existed on January 3rd, 1949, the date of the grant of asylum: at that time the decree was in force and there was no reason to believe that it would not have retroactive effects for: 1) no declaration had been made by the Government in this connexion, 2) there existed at that time a *de facto* Government whose powers were founded, not on constitutional provisions but on the success of a *coup d'état*: and that Government had conferred upon itself the right to promulgate laws regardless of the Constitution, and 3) it was not known how this decree would be interpreted by the Oral Courts-Martial.

On the other hand, the Peruvian Government during those same days of October and November 1948 had promulgated decrees of a retroactive character, such as that of October 4th

¹ Translation by the Registry.

loi du Parti apriste et déterminant la responsabilité criminelle collective des chefs apristes pour les faits survenus le 3 octobre. Soit *ex post facto*, il fut établi une imputabilité pénale à l'égard de toute une catégorie de personnes. Un autre décret rétroactif fut celui de la Junte militaire en vue de la suspension des procès pour rébellion militaire, instruits contre le colonel Llosa et d'autres pour la révolution manquée de juillet 1948. Ce décret intervenait dans la justice militaire et suspendait l'action de celle-ci.

Je fais ces observations sans aucun esprit de critique à l'égard du Gouvernement péruvien, car il est clair que lui, mieux que personne, pouvait juger les mesures nécessaires pour le pays. Si je fais allusion à toutes ces lois, je le fais uniquement parce qu'elles démontrent, à mon avis, indubitablement, l'existence d'une situation intérieure instable, de troubles politiques, précisément la situation où se présente l'urgence de l'asile diplomatique.

Cette situation anormale est confirmée par l'existence de l'état de siège. Par décret suprême du 2 janvier 1949, publié le 3, soit le jour même de l'asile de M. Haya de la Torre, cet état de siège fut prorogé pour trente jours. Dans ses « considérants », le décret déclare que « les raisons qui ont motivé le décret disposant la suspension des garanties individuelles subsistent... ». Les raisons subsistent, c'est-à-dire que la situation anormale subsiste. Le décret ajoute « qu'il faut que les autorités aient des facultés extraordinaires pour maintenir l'ordre et la tranquillité publics ».

On a fait remarquer que M. Haya de la Torre ne s'est réfugié que le 3 janvier, alors que la révolution avait eu lieu le 3 octobre. Pour moi, le facteur temps n'a pas d'importance, car ce qu'il faut se demander, c'est si, le 3 janvier, la situation anormale subsistait : or, il y a de cela une preuve irréfutable, c'est le décret cité. D'un autre côté, si c'est le 3 octobre qu'eut lieu la révolution du Callao, c'est seulement à la fin de ce mois qu'eut lieu le coup des militaires qui aggrava la situation de M. Haya, puisque la seconde révolution, qui provoqua la chute du Président Bustamante, se fit précisément avec le programme de châtier l'Aprisme. Par conséquent, la politique du nouveau gouvernement était celle de l'exclusion et de la répression de l'Aprisme (note du 22 février du ministre des Affaires étrangères du Pérou : « Les institutions de la défense nationale de la République, par un geste unanime, se sont vues obligées de mettre fin à tant de crimes et à tant de maux pour sauver le Pérou. » P. 150 du Contre-Mémoire). De plus, M. Haya de la Torre, poursuivi comme un criminel, ses biens personnels mis sous séquestre, face à une déclaration d'état de siège qui facilitait les perquisitions à domicile sans ordre préalable d'un

concerning the outlawing of the Aprist Party which established the collective criminal responsibility of the Aprist leaders for the events of October 3rd. In other words, there was established *ex post facto* a penal responsibility attributable to a whole category of persons. A further retroactive decree was that of the Military Junta concerning the suspension of proceedings for military rebellion which had been instituted against Colonel Llosa and others for the abortive revolution of July 1948. This decree intervened in the operation of military justice, and suspended the action of the latter.

In making these remarks, I in no way intend to criticize the Peruvian Government, for it is evident that it could judge, better than anyone, what measures should be taken for the country. My sole reason for referring to all these laws is because, in my opinion, they prove clearly that there existed an unstable domestic situation characterized by political disturbances, precisely the kind of situation constituting the urgency of diplomatic asylum.

This abnormal situation is confirmed by the existence of a state of siege. By a supreme decree of January 2nd, 1949, published on January 3rd, i.e. the very day asylum was granted to M. Haya de la Torre, the state of siege was extended for 30 days. In its recitals, the decree states that "the reasons which have led to the decree providing for the suspension of individual guarantees, continue to exist....". In other words, the abnormal situation continues to exist. The decree adds "that it is necessary that the authority should have extraordinary powers in order to maintain public order and tranquillity¹".

It has been pointed out that Haya de la Torre sought refuge only on January 3rd, whereas the revolution had occurred on October 3rd. For me, the time factor has no importance, for the important question here is whether on January 3rd the abnormal situation still existed: and irrefutable proof of this fact is furnished by the above-quoted decree. On the other hand, if the Callao revolution occurred on October 3rd, it was only at the end of that month that the military uprising occurred which aggravated the situation of M. Haya de la Torre, since the second revolution which led to the fall of President Bustamante took place with the avowed intention of punishing Apra. Consequently, the policy of the new government consisted of the exclusion and repression of Aprism (note of February 22nd, from the Peruvian Minister for Foreign Affairs: "It was for that reason that the armed forces of the Republic, by a unanimous impulse, took action to put an end to all this crime and wickedness, and to save Peru." P. 150 of the Counter-Memorial). Furthermore, M. Haya de la Torre, prosecuted as a criminal, his personal assets having been sequestered, and in the face of a declaration of a state of siege which

¹ Translation by the Registry.

juge compétent et, au moment où les légations et ambassades étrangères étaient surveillées par la police, ne pouvait vraiment pas choisir la date de l'asile. On pourrait dire qu'il s'est réfugié quand il l'a pu.

L'existence de la condition d'urgence était si évidente qu'elle fut admise, sans hésitations, par le corps diplomatique accrédité à Lima. Car, à la suite de la révolution du 3 octobre, M. Haya de la Torre ne fut pas le seul qui dût chercher asile. Il y eut, dans huit ambassades, beaucoup de réfugiés, tous chefs apristes cités dans le même procès que M. Haya de la Torre. D'où il est possible de déduire que les ambassadeurs pensèrent qu'il y avait une situation de fait qui impliquait un danger sérieux pour la sécurité des chefs apristes réfugiés. Le cas de M. Haya de la Torre est identique à celui des autres réfugiés.

D'autre part, il ne faut pas oublier qu'on disait de M. Haya de la Torre qu'il avait donné des ordres pour l'extermination de ses adversaires. Il n'y a aucune preuve de cet ordre, mais on faisait courir cette rumeur (Contre-Mémoire, p. 7). Dans des moments d'une telle confusion et d'une telle passion, quand un changement complet de la situation politique venait de se produire, on pouvait aussi craindre des représailles contre les Aprestes, et, spécialement, contre leur chef. Les chefs d'un mouvement révolutionnaire vainqueur, même s'ils ont assumé la plénitude du pouvoir, ne peuvent pas toujours contrôler les activités d'éléments extrémistes, de subalternes ou de partisans sectaires. Le fait même que l'ambassade de Colombie à Lima ait été continuellement gardée par des forces de police montre la préoccupation des autorités locales à l'idée que des éléments politiques adversaires de M. Haya de la Torre puissent entreprendre une action quelconque pour s'emparer de M. Haya de la Torre et attenter à sa vie. Si cela se produisait alors qu'il était à l'ambassade, la possibilité serait plus grande et plus grand le danger pour la sécurité personnelle de M. Haya, s'il était dans un autre lieu.

De plus, pour juger la conduite de l'ambassadeur, il faut considérer :

1. Que les deux communiqués officiels du Gouvernement péruvien — du 12 et du 26 octobre 1948 — acceptaient l'existence d'une situation pouvant justifier l'urgence de l'asile, ainsi que le principe de la qualification unilatérale et celui concernant l'octroi du sauf-conduit. Ces communiqués étaient en vigueur le 3 janvier 1949, car c'est seulement dans une note du 22 février que le Gouvernement péruvien manifeste sa volonté de changer d'attitude.

2. L'ambassadeur avait accordé l'asile à M. Pulgar Vidal, député apriste, qui obtint un sauf-conduit le 29 novembre, donc postérieurement à la sommation contre M. Haya de la Torre et

facilitated search without a warrant from a competent judge, and at a time when foreign embassies and legations were under the surveillance of the police, M. Haya de la Torre, we say, was not really in a position to choose the date of his asylum. It might be said that he sought refuge when he could.

The existence of the condition of urgency was so evident that it was accepted without hesitation by the Diplomatic Corps accredited in Lima. For, following the revolution of October 3rd, M. Haya de la Torre was not the only person obliged to seek asylum. There were many refugees who had sought and obtained asylum in eight embassies; all of them were Aprist leaders involved in the same proceedings as M. Haya de la Torre. It is possible to deduce from the foregoing that the Ambassadors considered that there existed a situation implying serious danger for the security of the refugee Aprist leaders. The case of M. Haya de la Torre is identical with that of the other refugees.

On the other hand, it must not be forgotten that M. Haya de la Torre was reputed to have given orders for the extermination of his adversaries. There is no proof of this order, but the rumour was spread (Counter-Memorial, p. 7). In moments of such confusion and passion when a complete change in the political situation had just taken place, it was quite conceivable that there should be some danger of reprisals against the Aprists, and more especially against their leader. The leaders of a victorious revolutionary movement, even when they have assumed total power, are not always able to control the activities of the extremist elements among their subordinates and supporters. The very fact that the Colombian Embassy in Lima has been provided with a continuous police guard, is evidence of the anxiety of the local authorities lest the political opponents of Haya de la Torre might take action to seize him and endanger his life. If that happened while he was in the Embassy, how much greater would the possibilities have been and how much greater the danger for his personal safety, had he been in another place.

Furthermore, in judging the conduct of the Ambassador, we must consider:

1. That the two official communiqués of the Peruvian Government—one of the 12th and the other of 26th October 1948—accepted the existence of a situation which might justify the urgency of asylum, as well as the principle of unilateral qualification and that of the grant of a safe-conduct. These communiqués were in force on January 3rd, 1949, for it was only in a note of February 22nd, that the Peruvian Government showed any desire to change its attitude.

2. The Ambassador had granted asylum to M. Pulgar Vidal, an Aprist deputy, who obtained a safe-conduct on November 29th, in other words, after the summons had been issued regarding

ses camarades, et sans aucune observation du Gouvernement péruvien sur l'aspect d'urgence. Ainsi, dans le cas de M. Pulgar Vidal, les thèses des deux communiqués officiels reçurent une application.

3. D'autres ambassadeurs avaient accordé l'asile sans aucune observation de la part du Gouvernement péruvien.

4. Des déclarations officielles du chef de l'État publiées dans le journal officiel *El Peruano*, le 3 janvier 1949, reconnaissant qu'à ce moment la situation du pays était anormale.

5. La situation de fait déjà décrite existait réellement.

Tenant compte de ces éléments de fait et de droit, je trouve que l'ambassadeur de Colombie a agi correctement : il ne pouvait faire autrement que d'accorder l'asile ; il s'est conformé au droit international et aux pratiques américaines ; il a accordé l'asile, se conformant strictement aux stipulations de la Convention de La Havane.

22. Il y a enfin, de la part du Pérou, une autre reconnaissance du caractère anormal des conditions existantes en janvier 1949. C'est la modification à la demande reconventionnelle. Car soutenir que les conditions actuelles sont différentes de celles de 1949 revient à affirmer que les conditions de 1949 étaient anormales, dès l'instant où l'on prétend que les conditions actuelles ne le sont pas.

23. L'asile, tel qu'il est reconnu en Amérique, n'a jamais été considéré comme une forme d'intervention. Il ne l'est pas dans le sens qu'un gouvernement puisse s'introduire dans la politique intérieure d'un pays, en favorisant les personnalités d'un parti déterminé ; l'asile, en effet, a toujours été exercé généreusement, noblement, aujourd'hui en faveur des uns, demain en faveur des autres, sans faire de discrimination, en tenant compte des opinions politiques du réfugié. Il faut insister sur ce point pour le plus grand honneur des pays latino-américains.

Dans le cas de la Colombie et du Pérou, il suffit de faire remarquer que le même ambassadeur a donné asile d'abord à M. Julio C. Villegas, qui, en tant que ministre de l'Intérieur, adressa la lettre demandant l'application de certaines mesures dans le procès contre M. Haya de la Torre et, plus tard, à ce dernier.

24. L'asile diplomatique n'est pas non plus contraire au principe de la non-intervention, fondamental dans le droit américain. Ce principe a son origine historique dans les relations entre les États-Unis d'Amérique et les nations latino-américaines, et il fut revendiqué par celles-ci comme une affirmation de leur indépendance contre des interventions, même armées, qui eurent lieu et qu'il n'y a pas de raisons de rappeler ici. Lors de la Conférence de Montevideo de 1933, le principe fut accepté par les États-Unis,

M. Haya de la Torre and his friends, and without any remarks being made by the Peruvian Government on the matter of urgency. Thus, in the case of M. Pulgar Vidal, the theories set forth in the two official communiqués were put into application.

3. Other Ambassadors had granted asylum without any observations being made by the Peruvian Government.

4. Official declarations by the Head of a State, published in the official gazette *El Peruano* on January 3rd, 1949, recognizing that the situation of the country at the time was abnormal.

5. The *de facto* situation which has already been described actually existed.

Having regard to the foregoing elements of fact and of law, I consider that the Colombian Ambassador acted correctly : he could not do otherwise than grant asylum ; he conformed to international law and American practice ; he granted the asylum in strict conformity with the stipulations of the Havana Convention.

22. Finally, we have further recognition by Peru of the abnormal nature of conditions existing in January 1949, namely, the modification of her counter-claim. To maintain that present conditions are different from those that obtained in 1949, amounts to an admission that the conditions in 1949 were abnormal, that is, if it is claimed that present conditions are not abnormal.

23. Asylum, such as is recognized in America, has never been regarded as a form of intervention. It is not intervention in the sense that a government may interfere in the domestic affairs of a country by favouring the members of a certain party ; indeed, asylum has always been exercised generously and nobly, in favour of all types of persons without discrimination and regardless of the political views of the refugee. This point must be stressed because it is to the crédit of the Latin-American countries.

In the case of Colombia and Peru, it is sufficient to point out that the same Ambassador granted asylum, first to M. Julio C. Villegas, who, as Minister of the Interior, wrote the letter providing for the application of certain measures in the proceedings against M. Haya de la Torre, and later, to Haya de la Torre himself.

24. Nor is diplomatic asylum contrary to the principle of non-intervention, which is fundamental in American law. The historical origins of this principle are to be found in the relations between the United States of America and the Latin-American nations, and it was put forward by the latter as an affirmation of their independence against interventions, even armed interventions, which had occurred but which need not be recalled here. At the Montevideo Conference of 1933, the principle was accepted by the United

par suite du développement de la politique du Président Franklin Roosevelt, et, grâce à la consécration de l'égalité juridique des États américains, les relations mutuelles entre ceux-ci se sont développées par la suite dans le domaine d'une totale solidarité, car les diverses méfiances qui pouvaient exister auparavant avaient disparu

C'est pourquoi on n'a jamais pensé en Amérique que l'asile a des liens avec l'intervention ou la non-intervention. Ce sont des situations différentes qui n'ont jamais été confondues. C'est pour cela que des pays comme la République argentine ou le Mexique, qui ont toujours été les partisans les plus enthousiastes de la non-intervention, l'ont été aussi de l'institution de l'asile. En agissant ainsi, ils n'ont pas été illogiques, mais au contraire ont tenu compte de la réalité américaine.

25. La Conférence de La Havane a trouvé en 1928 l'institution de l'asile destinée à favoriser les persécutés politiques dans des cas de troubles intérieurs. Le conférence n'a jamais voulu modifier le caractère essentiel de l'institution de l'asile, mais au contraire elle a voulu la maintenir, l'affermir. Elle n'a pas, non plus, exprimé le désir de mettre un terme à de prétendus abus de l'asile. Les précédents de la convention sont très clairs à cet égard. Le principal fut la réunion de juristes de Rio-de-Janeiro en 1927, dont le but fut simplement d'essayer de réaliser la codification du droit international public et du droit international privé en suivant les systèmes adoptés par la V^{me} Conférence panaméricaine de Santiago-du-Chili en 1923, à savoir, l'élaboration d'un code pour le droit international privé et la préparation d'accords partiels pour le droit international public. Le critère de sélection des questions de droit international public à Rio fut de préférer les matières où il n'y aurait pas de grands désaccords, où il existerait un assentiment général. Des matières en quelque sorte mûres pour l'insertion dans un traité, par suite de l'existence à leur égard d'un assentiment général favorable, d'une sorte de conscience juridique déjà formée à ce sujet entre les pays américains. On peut donc croire que, si le sujet de l'asile fut choisi à Rio, c'est qu'il s'agissait indubitablement de traiter une matière jouissant de l'appui et de la sympathie généraux, où l'accord était possible, comme il l'était pour les autres matières choisies (fonctionnaires diplomatiques, consuls, traités, propriété littéraire, etc.).

On trouve le même esprit dans les actes et délibérations de La Havane. Contre l'asile, il n'y eut d'autre résistance que celle de principe opposée par les États-Unis d'Amérique. En dehors de cela, la matière ne présenta aucune difficulté, aucune objection.

26. L'octroi et le maintien de l'asile sont des phénomènes différents: l'un est instantané, l'autre s'étend dans le temps. C'est ainsi que l'a compris le Pérou en présentant sa demande reconvention-

States of America following the development of the policy of President Franklin Roosevelt ; and pursuant to the confirmation of the juridical equality of American States, their subsequent mutual relations developed in an atmosphere of complete solidarity, for the feelings of distrust which had existed theretofore now disappeared.

That is why it has never been believed in America that asylum is related to intervention or to non-intervention. These are entirely different situations which have never been confused. That is why countries like the Argentine Republic and Mexico which have always most enthusiastically supported non-intervention, have also supported with the same enthusiasm the institution of asylum. In so doing, they were not being inconsistent, but were rather taking American reality into account.

25. The Havana Conference of 1928 had before it the institution of asylum which was intended to assist political refugees in the event of domestic disturbance. The Conference never chose at any moment to modify the essential character of the institution of asylum, but sought rather to maintain and strengthen it. Nor did it express a desire to put an end to alleged abuses in the matter of asylum. The precedents of the Convention are very clear in this connexion. The principal one was the meeting of jurists at Rio de Janeiro in 1927, whose purpose was merely to attempt to codify public international law and private international law in accordance with the systems adopted by the Fifth Pan-American Conference of Santiago (Chile) of 1923, namely, the elaboration of a code of private international law and the preparation of partial agreements for public international law. The criterion applied in selecting the questions of public international law at Rio was that preference should be given to questions in which there were no wide divergencies of view, and upon which there was general agreement. These were so to speak subjects which were ripe for insertion in a treaty following a generally favourable consensus, a kind of juridical conscience that had already been formed in this respect among the American countries. We may therefore assume that if the subject of asylum was chosen at Rio it was because this was doubtless a question which enjoyed general support and sympathy, a matter in which agreement was possible, as was the case for the other topics adopted on that occasion (diplomatic officials, consuls, treaties, literary copyright, etc.).

The same spirit may be noted in the acts and deliberations at Havana. There was no resistance to asylum except the opposition in principle of the United States of America. With this exception, the matter presented no difficulty and raised no objections.

26. The grant of asylum and the maintenance of asylum are different phenomena. The former is instantaneous, the latter extends in time. This was Peru's understanding in presenting its

nelle au sujet de l'octroi et une addition, qui ne fut pas prise en considération, au sujet du maintien. A cause de cela, je crois que ce qui est en rapport avec l'octroi de l'asile ne peut être examiné qu'en considérant une date unique : le 3 janvier 1949.

Décider sur le maintien de l'asile, c'est aller au delà de la prétention péruvienne, telle qu'elle a été exprimée : en ma qualité de juge, j'estime devoir me limiter à résoudre les questions telles qu'elles ont été présentées par les Parties.

Néanmoins, le maintien de l'asile est pleinement justifié pour la Colombie par diverses raisons :

1. Le Pérou n'a demandé à aucun moment la remise du réfugié.
2. Le Pérou s'opposait à l'asile en se fondant sur l'idée que M. Haya de la Torre était un délinquant de droit commun, ce qu'il n'a pas pu prouver.
3. La Colombie, dès le lendemain de l'octroi de l'asile, soit le 4 janvier 1949, demanda le sauf-conduit pour que M. Haya de la Torre pût sortir du Pérou, avec les garanties nécessaires, ce qui terminait l'étape de l'asile diplomatique.
4. Cette demande de la Colombie ne fut pas prise en considération.
5. A partir de l'Acte de Lima, la question est *sub judice*, et les deux pays ont été d'accord dans l'obligation de respecter la situation existante.

27. On a dit que la Colombie, à partir du jour de la présentation de la demande reconventionnelle et pendant les débats oraux, a choisi de porter sa défense sur un terrain où la Convention de La Havane ne lui a pas donné de fondement. Ceci se réfère au fait que les porte-parole de la Colombie ont examiné les circonstances dans lesquelles le procès contre M. Haya de la Torre a été entamé. Cet examen, à mon avis, n'a pas dépendu de la volonté de la Colombie, mais plutôt de l'orientation adoptée par le Pérou lorsqu'il a formulé une demande de reconvention qui, à l'encontre de la requête colombienne, ne propose pas à la Cour des questions nettement juridiques, mais des questions de fait et des accusations contre la conduite de l'ambassadeur colombien à Lima. Au cours de la correspondance diplomatique, la Colombie a toujours refusé de discuter des questions concernant la politique ou la situation interne du Pérou. Cette négative se trouve dans toutes les notes colombiennes, et ceci nonobstant les invitations réitérées à le faire de la part du ministre péruvien des Affaires étrangères. Mais en présence de la demande reconventionnelle, la Colombie s'est vue obligée de changer son attitude et d'examiner les documents et les faits relatifs au recours proposé.

counter-claim concerning the grant of asylum as well as the addition, which was not examined by the Court, concerning the maintenance of asylum. For this reason I believe that all that relates to the grant of asylum can only be examined by considering one date and one date alone, January 3rd, 1949.

To pass judgment on the maintenance of asylum is to go beyond the limits of the Peruvian claim as it was expressed by that Government, and in my capacity as Judge, I consider that I must confine myself to resolving the questions which have been put by the Parties.

Nevertheless, the maintenance of asylum is fully justified in the case of Colombia on the following grounds :

1. At no moment has Peru requested the surrender of the refugee.
2. Peru opposed the asylum on the grounds that M. Haya de la Torre was a common criminal, a fact which Peru has not been able to establish.
3. On the very day after the grant of asylum, namely January 4th, 1949, Colombia requested a safe-conduct to enable M. Haya de la Torre to leave Peru with the necessary guarantees, thus bringing the stage of diplomatic asylum to a close.
4. This request on the part of Colombia was not entertained.
5. Following the Act of Lima, the question is *sub judice* and the two countries have agreed upon their obligations to respect the existing situation.

27. It has been stated that Colombia, following the day on which the counter-claim was presented and during the oral proceedings, chose to transfer her defence to a plane on which the Havana Convention could provide it with no foundation. This refers to the fact that the spokesmen for Colombia have examined the circumstances in which proceedings were instituted against M. Haya de la Torre. In my opinion, this examination did not depend upon the will of Colombia, but rather upon the policy adopted by Peru in presenting a counter-claim which, in contrast to the Colombian Application, does not submit purely legal questions to the Court but rather questions of fact and accusations against the conduct of the Colombian Ambassador in Lima. Throughout the diplomatic correspondence, Colombia has consistently refused to enter into a discussion concerning Peruvian politics or the domestic situation in Peru. This refusal is to be found in all the Colombian notes, in spite of the repeated invitations of the Peruvian Minister for Foreign Affairs. But confronted with the counter-claim, Colombia was obliged to change her attitude and to examine the documents and facts which were raised in that counter-claim.

Une preuve évidente du changement introduit par la demande reconventionnelle, c'est que dans la dernière étape de ce procès la partie la plus discutée a été la condition d'urgence, qui n'avait pas même été mentionnée au cours de la discussion diplomatique.

Parmi les documents présentés par le Pérou, la lettre du 5 octobre 1948 du ministre de l'Intérieur, M. Villegas, réfugié par la suite également à l'ambassade de Colombie, devait attirer particulièrement l'attention. Cette lettre a été qualifiée comme constituant une dénonciation, quoiqu'elle ne se conforme pas aux exigences de la législation péruvienne pour une dénonciation. Cette lettre est d'une gravité extrême, parce qu'elle ordonne au juge d'instruction la procédure à suivre contre M. Haya de la Torre, procédure que ledit juge a effectivement adoptée. Ceci constitue une preuve indiscutable de l'influence et de l'intervention du gouvernement dans la justice militaire.

28. Étant donné les considérations ci-dessus, il est possible de conclure que la conduite de la Colombie est d'une correction absolue. Il faut souligner, en outre, la circonstance que de tout le procès se dégagent avec une grande netteté non seulement les motifs d'urgence qu'a eus l'ambassadeur de Colombie à Lima pour accorder l'asile à M. Víctor Raúl Haya de la Torre, mais également le fait que le réfugié est un délinquant politique. Ceci prouve que la Colombie a agi inspirée par des raisons profondément respectables.

Elle n'a pas cherché la défense d'un intérêt particulier, mais celle des principes juridiques généralement acceptés en Amérique latine. La Colombie a considéré qu'en tant que membre de la communauté américaine elle est obligée de travailler pour l'intégrité de ces principes qui, avec beaucoup d'autres, sont effectivement en vigueur sur le continent américain et font que la politique internationale s'y déroule sur la base de nobles doctrines et non pas sur des motifs simplement utilitaires ou matérialistes. Dans ce cas, la Colombie a été fidèle à ses traditions et a été également fidèle aux traditions juridiques du continent. En affirmant avec décision et sans aucun intérêt égoïste des orientations communes aux autres Républiques américaines, la Colombie se fait en réalité le porte-parole des peuples libres de l'Amérique.

En défendant un réfugié politique, la Colombie défend un droit fondamental de la personne humaine, et elle fait honneur non seulement à des obligations contractuelles, mais à des engagements d'un autre ordre, dont la force ne saurait être méconnue.

Je me réfère aux principes essentiels inspirant aussi bien la Charte des Nations Unies que les déclarations approuvées par la IX^{me} Conférence panaméricaine et par l'Assemblée générale des Nations Unies.

(Signé) JOSÉ JOAQUÍN CAICEDO CASTILLA.

Evidence of the change which was introduced by the counter-claim is found in the fact that the point which was most discussed in the last stage of the proceedings was the condition of urgency, a question which had not even been mentioned during the diplomatic discussions.

Among the documents presented by Peru, the letter of October 5th, 1948, from the Minister of the Interior, M. Villegas, who subsequently sought refuge in the Colombian Embassy, is worthy of special attention. It has been contended that this letter constitutes a denunciation, although it does not fulfil the requirements of Peruvian legislation in this respect. This letter is a very serious document because it orders the Examining Magistrate to follow a certain procedure in respect of M. Haya de la Torre, which procedure that judge actually adopted. This constitutes irrefutable evidence of the influence and intervention of the Government in military justice.

28. In view of the foregoing considerations, it is possible to conclude that the conduct of Colombia was beyond reproach. It must further be emphasized that it is abundantly clear from the whole proceedings that the Colombian Ambassador at Lima had urgent grounds to grant asylum to M. Víctor Raúl Haya de la Torre, and it is equally clear that the refugee is a political offender. This proves that Colombia's actions were inspired by the most respectable considerations.

Colombia has not sought to defend a particular interest, but rather the legal principles which are generally accepted in Latin America. Colombia has considered that, as a member of the American community, she is bound to work for the integrity of these principles which, along with many others, are effectively in force on the American continent, thus ensuring that international relations in that part of the world develop on the basis of noble doctrines and not on grounds which are purely utilitarian or materialistic. In this case Colombia has remained faithful to her own traditions as well as to the juridical traditions of the continent. In stating resolutely and unselfishly the tendencies which are common to the other American Republics, Colombia actually becomes the spokesman of the free peoples of America.

In defending a political refugee, Colombia defends a fundamental human right, and in so doing not only honours her contractual obligations, but also undertakings of another order, the force of which cannot be disregarded.

I am referring to the essential principles which have inspired not only the Charter of the United Nations, but also the declarations which have been adopted by the IXth Pan-American Conference, and by the General Assembly of the United Nations.

(Signed) JOSÉ JOAQUÍN CAICEDO CASTILLA.
