

308909

31

2ej.



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO

Con Estudios Incorporados a la U. N. A. M.

**"EL DERECHO DE ASILO.
REFLEXIONES SOBRE
LA EXPERIENCIA AMERICANA"**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA LA ALUMNA:
BEATRIZ EUGENIA TAMES PERA

Director de Tesis:
LIC. HECTOR DAVALOS MARTINEZ



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

| | |
|-------------------|---|
| INTRODUCCION..... | I |
|-------------------|---|

CAPITULO I GENERALIDADES

| | |
|--|----|
| 1.- Origen del término asilo..... | 1 |
| 2.- Concepto y clasificación del asilo..... | 2 |
| 3.- Derecho de asilo y derecho al asilo..... | 25 |
| 4.- Evolución histórica del asilo..... | 29 |

CAPITULO II EL ESTADO

| | |
|---|----|
| 1.- El Estado como sujeto de Derecho Internacional.... | 62 |
| 2.- Organos del Estado en sus relaciones exteriores... | 79 |
| 3.- Protección de los derechos humanos: instrumentos y convenciones internacionales sobre asilo..... | 99 |

CAPITULO III EL ASILO EN AMERICA LATINA

| | |
|---|-----|
| 1.- Asilo diplomático: antecedentes y tratados que lo regulan..... | 123 |
|---|-----|

| | |
|--|-----|
| 2.- Asilo territorial: instrumentos jurídicos que lo regulan..... | 164 |
| 3.- Asilo y extradición..... | 176 |
| 4.- El asilo en las constituciones de los países latinoamericanos..... | 179 |
| 5.- México frente al asilo..... | 189 |

CAPITULO IV

EL ASILO EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

| | |
|----------------------------|------------|
| 1.- Asilo diplomático..... | 206 |
| 2.- Refugio..... | 211 |
| CONCLUSIONES..... | 221 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 226 |

I N T R O D U C C I O N

El ser humano se desarrolla en el ámbito de un Estado, en él tiene un espacio geográfico en el que establece su domicilio, realiza sus actividades y busca los medios suficientes para satisfacer sus necesidades. Todo este cúmulo de actividades se llevan a cabo dentro de un orden jurídico en el cual los gobernantes se encuentran sujetos a una esfera de competencia que limita sus funciones.

Por su parte los gobernados tienen derecho a recurrir ante los tribunales para impugnar los actos de autoridad que consideran lesivos de sus derechos. De esta forma, el derecho interno de los Estados prevé los medios necesarios para que la vida, la libertad y la seguridad de las personas sean respetadas.

Sin embargo, en ocasiones los disturbios sociales o los excesos de algunos gobernantes hacen nula la protección de estos derechos. En estas circunstancias, el asilo surge como la institución de Derecho Internacional Público en virtud de la cual una persona sale de la jurisdicción local y huye a otro país o busca la protección de una misión diplomática de otro Estado.

Esta práctica ha sido muy frecuente en los países latinoamericanos, por tal motivo ha sido necesaria la celebración de diversos tratados que regulen esta materia. Debido a esta situación en el presente trabajo se analizan las convenciones americanas sobre asilo, la forma en que las constituciones de los países latinoamericanos regulan esta institución, así como algunos de los casos más relevantes que se han presentado en el continente.

II

Por otra parte, se ha considerado oportuno incluir en este estudio a los Estados Unidos de América toda vez que, junto con la mayoría de las naciones latinoamericanas, ha participado en la integración del Sistema Interamericano y es, asimismo, miembro fundador de la Organización de los Estados Americanos.

No cabe duda que las circunstancias geográficas, económicas y políticas han motivado una estrecha relación entre las naciones del continente, pese a sus diferentes orígenes e intereses. En efecto, en múltiples ocasiones y a través de diversos métodos los Estados Unidos de América han buscado impulsar la cooperación y el desarrollo continentales, práctica que habrá de fortalecerse ahora que surge una Europa unida.

Toda vez que Estados Unidos de América es uno de los principales receptores de refugiados en el mundo -muchos de ellos provenientes de países latinoamericanos- resulta particularmente interesante apreciar las diferencias en el tratamiento que las naciones latinoamericanas y Estados Unidos han dado al problema de los refugiados.

Finalmente, es oportuno señalar que en el presente trabajo no se incluye a Canadá porque, a pesar de encontrarse en el continente americano, no ha participado en forma activa en el proceso de integración del Sistema Interamericano. En efecto, no es sino hasta el año de 1991, cuando ingresó como miembro de la Organización de los Estados Americanos, ya que con anterioridad sólo se había limitado a participar como observador. De igual manera debe destacarse que no ha ratificado ninguna de las convenciones americanas sobre asilo. Esta situación obedece a causas de

tipo histórico, ya que Canadá permaneció como dominio británico y adoptó las instituciones políticas y el régimen constitucional de Gran Bretaña, motivo por el cual de una u otra manera se mantuvo ajeno a los problemas del resto de las naciones americanas.

América ha sido la tierra de la esperanza para muchas personas, por eso el asilo ha encontrado en ella el medio adecuado para su práctica.

CAPITULO I

GENERALIDADES

1.- Origen del término asilo. 2.- Concepto y clasificación del asilo. 3.- Derecho de asilo y derecho al asilo. 4.- Evolución histórica del asilo.

1.- Origen del término asilo.

A lo largo de la historia humana todas las instituciones han tenido un principio y una evolución, y en el caso del asilo, su verdadera significación se podrá comprender mediante el conocimiento del origen, estructura y transformaciones del vocablo del cual procede.

La palabra asilo proviene del adjetivo griego *ásylos*, inviolable, seguro o sagrado; derivado de *á*, prefijo privativo o negativo, y *sylao*, *syló*, despojar, robar; botín, embargo, derecho de secuestro o de represalias.

De esta manera, el término asilo significa un lugar inviolable o de refugio, pero también se refiere al derecho de alguien a apresarse un barco extranjero, o su cargamento, con el fin de resarcirse de perjuicios sufridos causados por su propietario; al agregársele la partícula privativa *a*, el vocablo pasó a designar la idea opuesta, es decir, el derecho de santuario.

Este llamado derecho de santuario es un producto, más

que nada, de la civilización griega, en la que se desarrolló la idea de otorgar protección dentro de un recinto sagrado a los criminales y a los deudores, no pudiendo ser sacados por la fuerza, ya que tal acto equivalía a una profanación y, por tanto, acarreaba una severa pena para el infractor por no respetar la voluntad de los dioses.

Posteriormente, esta palabra de origen griego se transformó en el latín *asylum* y ha sufrido algunos cambios hasta nuestros días, pasando a ser *asilo* en español; *asylum* en inglés; *asile* en francés; *asyl* en alemán y *asilo* en portugués e italiano. Pero al fin y al cabo, todos estos términos engloban los conceptos de protección y libertad de la persona humana.

2.- Concepto y clasificación del asilo.

Una vez visto el origen del término *asilo*, es necesario conocer y establecer un concepto del mismo, así como sus tipos y modalidades.

En primer término, la Real Academia Española señala que la palabra "*asilo*" se refiere a un lugar privilegiado de refugio para los perseguidos, o bien en sentido figurado, hace referencia al amparo, protección o favor. (1) En consecuencia, "*asilado*" es la persona que recibe protección.

Por su parte, el *Dictionnaire Diplomatique* establecè

(1) "*Asilo*", Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1970, p. 131.

que el "asilo" es un privilegio establecido por una costumbre internacional milenaria en favor de los individuos perseguidos por la autoridad política de un país, cuando estos han encontrado refugio en el interior de un lugar o las autoridades perseguidoras no tienen poder para penetrar, sea que el lugar donde se alberga el delincuente no esté dentro de la competencia de la administración de la autoridad perseguidora, o bien, que este lugar sea inviolable en virtud del derecho de gentes, aun cuando se encuentre dentro del territorio de la autoridad perseguidora, como es el caso de las legaciones y embajadas, que el principio tradicional de inviolabilidad diplomática pone al abrigo de toda intrusión policíaca o administrativa.

(2)

En los países de origen anglosajón se ha definido al "asilo" como una institución para la protección y ayuda de los infortunados. Aplicado al fugitivo de la justicia solicitando asilo en un país extranjero, significa no sólo el lugar, sino también refugio, protección y seguridad. Es un lugar inviolable de refugio y protección otorgado a criminales por una embajada que goza de inmunidad diplomática, generalmente se refiere a refugiados políticos.

(3) De esta forma, el término "asilado" ha sido entendido como un concepto aplicado "al refugiado que solicita asilo".

(4)

- (2) "Asile", Académie Diplomatique Internationale, Dictionnaire Diplomatique, París, 1957, T.-I.
- (3) "Asylum", Baldwin, William E., Bouvier's Law Dictionary, The Banks Law Publishing, Co., New York, 1928, p. 95.
- (4) "Asylum", Garner, Bryan A., A Dictionary of Modern Legal Usage, Oxford University Press, New York, 1987.

En nuestro país, el **Diccionario Jurídico Mexicano** establece que el asilo es "un término de uso internacional que designa el hecho de dar refugio a un extranjero expuesto en su país, por razones ideológicas o de raza, a persecuciones, cárcel o muerte". (5)

También dentro de los autores mexicanos, el profesor Alonso Gómez-Robledo V., entiende por asilo "la protección que encuentra una persona, objeto de persecuciones por parte de las autoridades de un Estado, en aquellas hipótesis en que dichas persecuciones se enfrentan ante la prohibición de su persecución dentro de ciertos espacios competentes de la autoridad de otro Estado, sin que éste tenga la obligación de facilitar su continuación entregando al refugiado a las autoridades del Estado que pretende ejercer tal persecución". (6)

Para concluir esta etapa de definiciones, acudimos a la Resolución adoptada por el Instituto de Derecho Internacional en Bath, Gran Bretaña, en el año de 1950. En el artículo 1º del mencionado documento establece que el término asilo designa la protección que un Estado otorga en su territorio, o en otro lugar dependiente de alguno de sus órganos a un individuo que la solicita.

De esta manera resulta que la figura del asilo es reconocida ampliamente en el mundo. Pero es una institución de carácter genérico porque comprende diferentes especies o

(5) "Asilo", Diccionario Jurídico Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., México, 1987, T. I, p. 243.

(6) Gómez-Robledo V., Alonso, Temas Selectos de Derecho Internacional, UNAM, México, 1986, p. 196.

modalidades, mismas que pasamos a estudiar a continuación.

Actualmente son reconocidas dos formas de asilo: el territorial y el diplomático.

El asilo territorial es aquel que se concede a un perseguido político que logra entrar al territorio del país asilante, derecho que deriva del principio de que un país puede refugiar en su territorio a las personas que considere perseguidos políticos. (7) O como señala el autor danés Max Sorensen: "el asilo territorial existe cuando se busca refugio en un país extranjero". (8)

El asilo diplomático es el otorgado en aquellos locales que gozan de inviolabilidad. Esta clase de asilo no se concede a personas acusadas o condenadas por delitos del orden común, sino solamente a aquellos perseguidos por razones políticas o sociales. Se ha dispuesto por razones análogas, en las embajadas, los barcos o buques del Estado, mientras estén surtos en aguas de un Estado amigo, gozan de ciertas inmunidades según el Derecho Internacional, con respecto a la jurisdicción local, por lo que se han dado casos de asilo concedidos abordo de dichos buques. (9)

Según la doctrina, el asilo territorial también es conocido como asilo externo o refugio. A su vez, el asilo diplomático también recibe el nombre de asilo interno o político.

(7) Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit., p. 243.

(8) Sorensen, Max, Manual de Derecho Internacional Público, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, p. 399.

(9) Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit., pp. 243 y 244.

No obstante lo anterior, "las diferencias entre ambos no se sujetan al hecho de que el primero tiene lugar en el territorio del Estado y el segundo en los recintos diplomáticos y en las naves y aeronaves del Estado asilante, sino implica planteamiento y consecuencias jurídicas diferentes. El asilo territorial procede por el ejercicio normal de la soberanía del país asilante; el diplomático significa una limitación a la soberanía del país en donde se encuentra la embajada. Ello viene a señalar diferencias en cuanto a que, en el primer caso, existe una aceptación general, y, en el asilo diplomático a que se presentan todavía puntos de desacuerdo que originan conflictos". (10)

Resulta interesante la clasificación que sobre las modalidades del asilo presenta el Doctor Carlos Fernandes, quien fuera embajador de Portugal en México. Según este autor, el asilo en el sentido amplio puede ser externo o interno. El asilo externo o refugio puede dividirse a su vez, en refugio político y refugio no político. El asilo externo es el que se practica en el territorio del Estado asilante y se distingue por que el refugiado se encuentra en la esfera de aplicación de la ley penal del territorio donde se refugió, y solamente las autoridades competentes del respectivo país tienen, en principio, jurisdicción para juzgarlo (las excepciones a este principio son admitidas exclusivamente por acuerdos o tratados de extradición). (11)

El refugio, a su vez, puede obedecer a motivos

(10) Méndez S., Ricardo y Alonso Gómez-Robledo V., "Derecho Internacional Público", en Introducción al Derecho Mexicano, UNAM, México, 1981, T. I, pp. 600 y 601.

(11) Fernandes, Carlos, El Asilo Diplomático, Ed. Jus, S.A., México, 1970, pp. 3-6.

políticos (refugio político), o motivos de delincuencia común (refugio no político). Por lo general, sólo el refugio no político es posible de extradición. (12)

En cuanto al asilo interno, éste puede ser de relevancia exclusivamente interna o de relevancia internacional. Es de relevancia exclusivamente interna el realizado por algunos países, como por ejemplo, el permitido a los diputados en el edificio del Parlamento, o el asilo permitido en las iglesias, el asilo religioso. Este asilo de relevancia interna también puede ser político (por motivos políticos) o no político (por delitos comunes).

Ahora bien, el asilo interno de relevancia internacional puede ser de distinto tipo, según el local en que se conceda: diplomático, si es concedido por la autoridad diplomática en los locales no sometidos a la jurisdicción local (embajadas); militar y naval, si es concedido en campamentos o bases militares, aeronaves militares, barcos de guerra o sus equivalentes. Actualmente sólo el asilo internacionalmente relevante de carácter político es aceptado. Después de ser aplicado a los delincuentes comunes, acabó por ser únicamente aplicado a los casos de delincuencia política. (13)

Así pues, antes de continuar con el desarrollo de este tema es necesario considerar que los autores europeos y los latinoamericanos tratan el tema del asilo de forma muy diferente en sus obras. Los autores latinoamericanos dedican un estudio más profundo a esta institución jurídica, y más

(12) Idem.

(13) Idem.

al asilo diplomático, conocido como una manifestación común a los países de América Latina. En cambio, los autores europeos enfocan sus estudios principalmente al tema del refugio (asilo externo), dejando a un lado el asilo diplomático. Una vez señalado lo anterior continuaremos con la exposición del tema.

Alfred Verdross, catedrático de la Universidad de Viena, establece diferentes notas características del Derecho Internacional Público y entre ellas destaca el llamado "principio de humanidad". Este autor señala que: "Junto a las normas interestatales normales, que delimitan las esferas de poder de los Estados o tienen por objeto armonizar sus intereses recíprocos, existen otras que protegen exclusivamente la persona humana". (14) Precisamente siendo el "principio de humanidad" un principio que informa todo el Derecho Internacional moderno, la concesión del asilo se justifica, aun faltando una base convencional, si sirve para proteger a la persona de un peligro. Lo anterior, no obstante ser la concesión del asilo un acto discrecional del Estado que lo concede.

El asilo territorial o refugio ha gozado de mayor aceptación, ya que el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, estableció que toda persona tiene derecho a buscar y disfrutar del asilo en caso de persecución. Sin embargo, no necesariamente un Estado se encuentra obligado a conceder el asilo. La mayor aceptación del asilo territorial también se debe a que tiene un ámbito mayor de protección en virtud de que ampara a los

(14) Verdross, Alfred, Derecho Internacional Público, Ed. Aguilar, Madrid, 1974, p. 84.

perseguidos por razones de nacionalidad, de clase económica, de guerra, por motivos religiosos o políticos, en cambio el asilo diplomático se restringe a los casos de persecución política.

El profesor de origen alemán Oppenheim ha afirmado que el asilo territorial se explica porque "el hecho de ejercer el Estado su supremacía territorial sobre todas las personas que se encuentren en su territorio sean súbditos propios o ajenos, excluye la posibilidad de que la jurisdicción de los Estados extranjeros sobre sus nacionales sea ejercida en el territorio de otro país. Por consiguiente, el Estado extranjero constituye un asilo, al menos provisionalmente, para cualquier individuo que, siendo perseguido en el país de origen, cruce sus fronteras. En defecto de tratados de extradición que estipulen lo contrario, el Derecho Internacional no obliga a los Estados a negar a los fugitivos la admisión en su territorio, o, en el supuesto de haber sido ya admitidos, a expulsarlos o entregarlos al Estado reclamante. Por el contrario, los Estados han defendido siempre su competencia para conceder el asilo, en el caso de haberse decidido a ello". (15)

Como señala Charles de Visscher, "por deber de humanidad, el Estado sobre cuyo territorio se encuentran los refugiados no puede obligarles a la repatriación cuando aquellos, totalmente conscientes de la situación real de su país y no siendo, por otra parte, ni criminales de guerra ni traidores a su patria, persisten en su negativa a regresar.

(15) Oppenheim, L. F., Tratado de Derecho Internacional Público, edición a cargo de H. Lauterpacht, Ed. Bosch, Barcelona, 1961, T. I, Vol. II, p. 247.

Entregarlos a Gobiernos que sólo pueden formular contra ellos la acusación de falta de afecto al régimen sería ir contra los principios de tolerancia que constituyen el fundamento del asilo". (16)

"En la actualidad, es probable que el asilo no refleje más que la competencia del Estado para permitir al extranjero perseguido la entrada y permanencia bajo su protección en el territorio y, en consecuencia, concederle el asilo. En este caso el fugitivo extranjero goza, pues, de la hospitalidad del Estado que le otorga el asilo; puede, sin embargo, resultar necesario poner al fugitivo bajo vigilancia e, incluso, internarlo en un lugar determinado, en interés del Estado que desea perseguirlo. Porque el Estado tiene, en general, el deber de evitar que los individuos residentes en su territorio pongan en peligro la seguridad de otro país, organizando expediciones hostiles o preparando la comisión de delitos comunes contra su jefe de Estado, los miembros de su Gobierno o sus propiedades". (17)

El asilo territorial, comprendido de este modo, "influye en la política de inmigración y de establecimiento de los Estados y, de hecho, es frecuente que tan sólo sea acordado dentro de los límites dictados por las leyes internas relativas a tales materias. Esta transformación, que entraña una completa rotura del equilibrio natural de las cargas estatales, plantea un problema internacional que sólo ha podido ser abordado dentro del marco de la

(16) Visscher, Charles de, Teorías y Realidades en Derecho Internacional Público, Ed. Bosch, Barcelona, 1962, p. 200.

(17) Oppenheim, L. F., op. cit., p. 249.

cooperación internacional". (18)

Así, se ha establecido que los Estados, individual o colectivamente, o a través de la Organización de las Naciones Unidas, consideren, en espíritu de solidaridad internacional, medidas adecuadas para aligerar la carga del asilo a un Estado. En esta época de guerras y conflictos en distintos puntos del planeta, la previsión adquiere un gran valor que no siempre es satisfecho.

Conforme lo ha establecido la Organización de las Naciones Unidas, "no podrá invocar el derecho de buscar asilo, o de disfrutar de éste, ninguna persona respecto de la cual existan motivos fundados para considerar que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos". (19) De esta manera el asilo territorial no puede concederse a todos los que lo soliciten, sino sólo a aquéllos que no han realizado alguna de las conductas antes citadas, a juicio del Estado concedente.

El beneficio resultante de la concesión del asilo no es, generalmente, disfrutado por los delincuentes comunes; el asilo se concede, por lo general, a los delincuentes políticos o a los refugiados políticos que son extranjeros o apátridas. La competencia para otorgar protección a los refugiados, por parte del Estado que los recibe, nunca ha

(18) Visscher, Charles de, op. cit., p. 201.

(19) Declaración sobre el Asilo Territorial de 1967, artículo 1º.

sido puesta en duda en el ámbito del Derecho Internacional y de la comunidad de Estados. (20)

Puede definirse al refugiado como la persona que a consecuencia de guerras, revoluciones o persecuciones políticas, se ve obligada a buscar refugio fuera de su país. (21) O como lo ha declarado la Organización de las Naciones Unidas, refugiado es la persona "que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él". (22) De lo señalado anteriormente se desprende que es suficiente el temor fundado de ser perseguido para que se pueda solicitar el asilo.

En Latinoamérica varía un poco el concepto de refugiado, ya que se encuentra principalmente enfocado a cuestiones políticas como lo establece la Convención sobre el Asilo Territorial de 1954, que en su artículo 2º establece que son refugiadas "las personas que ingresan con procedencia de un país o Estado en donde sean perseguidas por sus creencias, opiniones o filiación política o por actos que puedan ser considerados como delitos políticos".

(20) Sorensen, Max, op. cit., p. 470.

(21) Real Academia Española, op. cit., p. 1121.

(22) Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, artículo 1º, A), 2.

De la lectura de la idea anterior se desprende que, al parecer, es necesario que la persona sea perseguida para que se le conceda el asilo. Hipótesis diferente a la establecida por la O.N.U., en la que sólo se requiere del fundado temor de ser perseguido.

Como todas las cosas, el refugio también tiene un término. El refugio puede cesar por las siguientes causas:

- a) Muerte del refugiado;
- b) Abandono voluntario del refugio (espontáneamente o por acuerdo de las autoridades locales);
- c) Extradición: señala el maestro Cuello Calón que la extradición es "el acto por el cual un gobierno entrega un individuo refugiado en su territorio al gobierno de otro país que lo reclama por razón de delito para que sea juzgado, y si ya fue condenado, para que se ejecute la pena o la medida de seguridad impuesta". (23) El criterio general es el de eximir de extradición a los delincuentes políticos, pero no a los delincuentes comunes. Como señala Fernandes, "la extradición, empero, no es un derecho y un deber de los Estados respectivos sino en el caso de que exista un acuerdo de extradición vigente... la práctica de la extradición debe obedecer a estas normas:
 - 1) Existencia de acuerdo de extradición, o petición de ésta con oferta de reciprocidad;
 - 2) Que no se trate de delito político;

(23) Cuello Calón, Eugenio, Derecho Penal, Editora Nacional, S.A., México, 1953, T. I, p. 224.

- 3) El delito imputado debe tener cierta gravedad (generalmente, los acuerdos especifican los tipos de delitos posibles de extradición);
 - 4) El acto imputado debe ser incriminado por la ley de ambos Estados;
 - 5) Los tribunales del país extraditor no deben ser competentes para juzgar al acusado;
 - 6) No se extraditan nacionales;
 - 7) La extradición debe ser solicitada regularmente (vía diplomática)". (24)
- d) Expulsión: Puede ser hacia un tercer país o hacia el país de origen (repatriación). La expulsión es considerada como medida policial y, por tanto, es discrecional en la práctica. Como medida de carácter excepcional, debe ser motivada de tal modo que no sea una práctica disfrazada de extradición. (25)

En íntima relación con el asilo territorial, está la cuestión de la protección a refugiados. Como consecuencia de las Guerras Mundiales se originaron grandes grupos de apátridas o refugiados, los cuales fueron atendidos, en un primer momento, por la Liga de las Naciones a través del Alto Comisionado para Refugiados de la Liga de las Naciones, organismo que existió hasta 1946. Posteriormente, se creó la Organización Internacional de Refugiados, cuya constitución fue aprobada por la Asamblea General de la O.N.U. en 1946, pero que inició su funcionamiento hasta 1948. Esta Comisión fue concebida para resolver los problemas de los refugiados europeos tras la Segunda Guerra Mundial y sus consecuencias

(24) Fernandes, Carlos, op. cit., pp. 31 y 32.

(25) Ibidem, p. 32.

inmediatas.

Finalmente, el 14 de diciembre de 1950 se creó la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que tiene a su cargo proporcionar protección y cuidado internacional a los refugiados que abandonaron su país de origen a causa de perturbaciones políticas, y ayuda a los gobiernos a promover la búsqueda de soluciones permanentes a los problemas de los refugiados a los que han concedido asilo. (26)

Corresponde ahora analizar con mayor profundidad el llamado asilo diplomático o político. Pero antes de hacerlo es conveniente tener presente la opinión que sobre esta institución jurídica manifiesta el autor europeo Charles de Visscher, ya que refleja la postura de autores del viejo continente respecto a este tipo de asilo. Para el mencionado autor "el asilo concedido a los refugiados políticos en los edificios de las misiones diplomáticas es una institución caída en desuso en la mayor parte de los países. Subsiste en aquellas naciones de América del Sur en las que la extrema inestabilidad de los Gobiernos y la violencia de las pasiones políticas le confieren todavía una razón de ser, multiplicando sus aplicaciones. Y sin embargo, aun allí, y a reserva de la protección momentánea que pueda venir impuesta por un imperioso deber de humanidad, el asilo diplomático continúa siendo lo que siempre fue: una institución que, en sus aspectos esenciales, obedece más a consideraciones de oportunidad, de conveniencia o de cortesía que a principios jurídicos... La suerte del asilo diplomático se halla ligada

(26) Arellano García, Carlos, Derecho Internacional Público, Ed. Porrúa, S.A., México, 1983, T. I, p. 378.

al estado de las costumbres políticas. Corresponde a los países que sientan la necesidad de esta institución la tarea de asegurarle unos fundamentos jurídicos sólidos, que permitan sancionar su existencia y sus efectos". (27)

De acuerdo a la opinión del maestro César Sepúlveda: "La inviolabilidad del local que ocupa la embajada o legación constituye uno de los derechos más aceptables y mejor fundados de los agentes diplomáticos. Se ha pretendido hacer reposar esta inviolabilidad de domicilio en una inadmisibles ficción: la de la extraterritorialidad, o sea, que el pedazo de terreno que ocupa ese local se considera como si fuese territorio extranjero. En realidad, se reconoce esa inviolabilidad por el respeto de un Estado hacia la soberanía de otro, y por la reciprocidad que se observa. Tal inviolabilidad se acepta sólo en la medida en que sea indispensable para la independencia e inviolabilidad de los enviados, de los archivos y documentos. Como consecuencia de ella, no puede practicarse en ese local ningún acto de jurisdicción excepto con el consentimiento del agente. Pero el diplomático no puede lícitamente abusar de ese privilegio. De esta prerrogativa y de los frecuentes desórdenes en los países de América ha surgido la peculiar institución del asilo diplomático". (28)

Precisamente la inviolabilidad o inmunidad de la embajada es fruto de la evolución del estado de cosas existente en épocas pasadas, cuando las residencias oficiales de los agentes eran consideradas como sitios fuera

(27) Visscher, Charles de, op. cit., pp. 201 y 202.

(28) Sepúlveda, César, Derecho Internacional Público, Ed. Porrúa, S.A., México, 1977, pp. 154 y 155.

del territorio del Estado que los recibía y cuando la extraterritorialidad se extendía, en muchos casos, al barrio entero de la ciudad en que se encontraban las residencias. Se solía hablar, entonces, de "franquicia de barrio" o *jus quarteriorum*. El derecho de asilo diplomático es pues, una consecuencia directa de esta "franquicia de barrio", ya que los agentes reclamaban el derecho a conceder el asilo, dentro de sus distritos residenciales, a cualquier individuo que se refugiara en ellos. (29) En relación con lo anterior, Diena afirma que: "... constituye una violación de los derechos de la soberanía territorial el hecho de que un agente diplomático dé refugio, en su propia habitación, como tenía lugar a veces en los siglos pasados, a cualquier delincuente, en vez de entregarlo a los agentes de la fuerza pública local". (30)

A un lado de la inviolabilidad del edificio de la embajada o legación, también se ha señalado que el fundamento jurídico del asilo diplomático se encuentra en el amparo que tiene obligación de prestar un Estado a todos los emigrados políticos de otro. Es una cuestión de derecho que hoy se zanja de acuerdo a lo que cada Estado piense, aunque la doctrina lo ha impuesto de manera rotunda, y es así como casi la totalidad de los países lo ha reconocido en numerosos tratados internacionales, sea como ejercicio de un derecho o como cumplimiento de una obligación. (31)

El internacionalista brasileño Hildebrando Accioly

(29) Oppenheim, L. F., op. cit., p. 375.

(30) Diena, Julio, Derecho Internacional Público, Ed. Bosch, Barcelona, 1948, p. 353.

(31) "Asilo", Enciclopedia Jurídica Omeba, Driskill, S.A., Buenos Aires, 1979, T. I, p. 827.

considera que el asilo interno "consiste en sustraer a la jurisdicción de un Estado, a un individuo que haya sido procesado o condenado por la justicia de dicho Estado, o esté siendo perseguido por sus autoridades, por haber cometido algún acto contrario a las leyes o al gobierno de tal Estado, o por ser juzgado peligroso para el orden público, o, también, por simple enemistad política". "... resulta en esencia que el asilo diplomático no se concede sino a perseguidos por motivos o delitos políticos". (32)

De lo anteriormente dicho se desprende que el asilo diplomático sólo protege a los delincuentes políticos. No se otorga a los delincuentes comunes. Por eso Verdross afirma que el jefe de misión está obligado a entregar a las autoridades locales, a requerimiento del Estado en el que está acreditado, a los delincuentes comunes que en el edificio de la misión se hubiesen protegido. Ello es así porque el Derecho Internacional no admite un derecho de asilo general en edificios de misiones diplomáticas. Sólo por excepción se reconoce tal derecho, con ciertos límites, por motivos de humanidad, en favor de refugiados políticos. (33) Ya desde el siglo pasado el internacionalista Carlos Calvo, de quien Sepúlveda señala que "es el primero que recoge la opinión americana y la proyecta en Europa", había admitido la posibilidad de otorgar el asilo por motivos políticos, ya que señalaba que en medio de los disturbios civiles que ocurrían en un país, el edificio de una legación podía ofrecer un abrigo a las personas cuya vida se encontrara en peligro, a condición de que el refugiado no

(32) Accioly, Hildebrando, Tratado de Derecho Internacional Público, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, T. I, pp. 504-511.

(33) Verdross, Alfred, op. cit., p. 263.

transformara la legación que lo protegía en un centro de conspiración. El otorgamiento de este tipo de asilo se fundamentaba, por Calvo, en el privilegio de extraterritorialidad (este criterio ya es obsoleto en nuestros días). (34)

El profesor español José Pastor Ridruejo subraya que el rasgo característico del asilo diplomático no es el hecho de que las autoridades del Estado receptor deban abstenerse de penetrar en los locales de la misión diplomática, sino en las garantías que ofrece para asegurar la salida al extranjero del asilado. Efectivamente los locales de la misión y la residencia del agente diplomático disfrutaban de inviolabilidad y por ello deben ser respetados por el Estado en cuyo territorio se encuentran, pero esto no es más que el presupuesto del asilo. La nota determinante de esta institución consiste en el salvoconducto que debe otorgar el Estado territorial al asilado para que salga del país. No es lógico, en efecto, que dicha persona se quede de por vida en los locales de la misión diplomática que le sirven de refugio. (35)

El asilo diplomático no sólo se otorga en embajadas o legaciones, sino que también puede ser concedido en consulados, buques de guerra y aeronaves de guerra pertenecientes al Estado asilante. Por lo general no es aceptada la concesión del asilo en buques mercantes, ya que

(34) Calvo, Charles, Dictionnaire Manuel de Diplomatie et de Droit International Public et Privé, Puttkammer & Mühlbrecht, Editeurs, Berlín, 1885, p. 36.

(35) Pastor Ridruejo, José A., Curso de Derecho Internacional Público, Ed. Tecnos, S.A., Madrid, 1986, p. 221.

la autoridad local tiene el derecho de abordar la nave y apresar al delincuente o presunto asilado.

Es unánime la opinión acerca de que el asilo diplomático debe ser necesariamente solicitado, y la iniciativa de ofrecerlo es irregular (se prestaría a los mayores abusos). Además de haber sido solicitada, la concesión de este tipo de asilo presupone urgencia y que el asilando no tenga otro modo de ponerse a salvo. Por urgencia podemos entender "la existencia de una situación anormal, en la que el individuo vea amenazada su vida, su integridad física, su honor o su libertad, y el poder y la justicia locales no estén en condiciones de actuar regularmente, si es que puede o desea actuar, en beneficio del asilando. Tiene que existir, pues, un peligro para el asilando, actual o inminente, de violencias o injusticias, que puedan poner en peligro su vida, integridad física, honor o libertad".
(36)

La calificación del delito:

En el asilo diplomático el problema más importante es el de la calificación. Este problema versa sobre la comprobación del estado de urgencia y los motivos de la persecución (incluye el tipo de delito). En principio, esta calificación concierne al Estado asilante, pero contrariamente a lo que pudiera parecer, no es del todo una facultad discrecional de dicho Estado, pues el funcionario asilante tiene que tomar en cuenta las informaciones que el gobierno territorial le ofrezca para normar su criterio respecto a la procedencia o no de la concesión del asilo. Claro que en cualquier hipótesis será respetada su

(36) Fernandes, Carlos, op. cit., p. 218.

determinación de conceder, continuar el asilo o de exigir el salvoconducto para el perseguido.

En el asilo político se ejerce una función de control sobre la vida interna de los Estados, en circunstancias anormales, teniendo en vista finalidades superiores; en el refugio no sucede esto, puesto que el refugiado se encuentra dentro de los dominios del ejercicio normal de la soberanía del Estado que lo protegió. El asilo diplomático constituye una interferencia en la vida interna de otro Estado. (37) Por ello es tan importante distinguir entre delito político y delito común, a fin de otorgar regularmente el asilo.

En materia penal se reputan delitos comunes aquellos que lesionan bienes jurídicos individuales, por ejemplo, los delitos contra la vida, contra la propiedad, e.t.c. (38)

Es delito político el cometido contra el orden político del Estado, así como todo delito de cualquiera otra clase determinado por móviles políticos. Revisten este carácter los que atentan contra el orden externo del Estado (independencia de la nación, integridad del territorio), o contra el interno (delitos contra el Jefe de Estado, contra la forma de gobierno, e.t.c.). Pero también pueden ser considerados como políticos todos los delitos, incluso los comunes, cuando fueren cometidos por móviles políticos. De esta forma, deben apreciarse como políticos los delitos que tengan este carácter tanto objetiva como subjetivamente. (39)

(37) Ibidem, pp. 223-224.

(38) Cuello Calón, Eugenio, op. cit., p. 269.

(39) Ibidem, p. 270.

Por consiguiente, la regularidad del asilo diplomático radica en que sea concedido por un delito político. En la práctica, por medio de tratados internacionales se ha buscado indicar y delimitar las conductas que pueden ser comprendidas como delitos políticos.

Este tipo de asilo se puede prolongar mientras prevalezcan las condiciones que lo motivaron, o, mientras el asilado no lo viole, o, mientras no se decida a ponerle término porque se haya comprobado su ilegitimidad o porque así haya sido determinado por la entidad competente para dirimir el conflicto (en el caso de que éste haya existido).
(40)

Una vez concedido el asilo, tanto el asilado como el Estado asilante y la autoridad local tienen deberes: la autoridad local debe respetar el asilo, ya sea porque lo admita o por simple observancia de la inviolabilidad de la misión diplomática; el asilado se debe mantener al margen de lo que sucede en el exterior, so pena de perder la protección que le ha sido concedida; y el Estado asilante debe vigilar que el asilado mantenga esa situación de pasividad. (41)

Finalmente, el asilo diplomático podrá terminar por alguna de las siguientes causas:

- a) Por muerte del asilado;
- b) Por voluntad del asilado, con o sin el acuerdo del Estado asilante;

(40) Fernandes, Carlos, op. cit., p. 221.

(41) Ibidem, p. 222.

- c) Por imposición del Estado asilante, cuando éste reconozca que el asilo fue indebidamente otorgado, o que ya no tiene justificación, o porque el asilado violó sus deberes;
- d) En cumplimiento de una obligación resultante de negociaciones, arbitraje o decisión judicial, con o sin el acuerdo del asilado;
- e) Por la entrega a la autoridad local, previa prestación de garantías. Este es el medio más común de terminar el asilo;
- f) Por la entrega del asilado a una tercera Potencia, o por la salida del asilado para el país asilante u otro.

Por tanto, la autoridad local no está legitimada para apoderarse por medio de la violencia del asilado. En caso de surgir un conflicto al respecto, los Estados deben acudir a las negociaciones, al arbitraje o a la decisión judicial para dirimir la controversia y respetar la inviolabilidad de la embajada o legación. (42) Esta obligación es todavía mayor cuando existe un convenio firmado por los Estados.

Para concluir este punto sobre concepto y clasificación del asilo sólo resta mencionar brevemente otras acepciones de asilo.

En primer lugar el asilo religioso, que era el que se concedía en las iglesias o templos y en virtud del cual, los sujetos criminales o no que se refugiaban en ellos, no podían ser extraídos por la fuerza. El Código de Derecho Canónico de 1917 regulaba este tipo de asilo en el Libro 3º, parte segunda, sección I, título IX : De las iglesias, canon 1179 que establecía: "Las iglesias gozan de derecho de asilo, de tal suerte que los reos que se refugiaren en ellas, no

(42) Ibidem, p. 244.

pueden ser extraídos, fuera del caso de necesidad, sin el asentimiento del Ordinario, o por lo menos del rector de la iglesia". (43) Sin embargo, el nuevo Código de Derecho Canónico, promulgado el 25 de enero de 1983, ya no contempla la figura del asilo, por lo que ha quedado formalmente derogado.

También se habla de asilo marítimo, que es aquél que practican los Estados neutrales en tiempos de guerra, consistente en poner a la disposición de los buques de guerra de los beligerantes las instalaciones portuarias necesarias para reparar las averías sufridas. (44)

También dentro del derecho de guerra, se llama asilo al derecho que tiene un Estado neutro, en tiempos de guerra, de recibir en su territorio a las tropas perseguidas por el enemigo, siempre y cuando dichas tropas se encuentren desarmadas y lo más alejadas que sea posible del teatro de hostilidades. (45)

Algunos autores hablan del asilo de los prisioneros de guerra en el sentido de que un país puede garantizar el asilo a los prisioneros de guerra que, una vez finalizadas las hostilidades, son puestos en libertad y no desean ser repatriados por su propia voluntad. (46)

Así pues, el asilo es un privilegio que nunca puede

(43) Miguélez et al, Código de Derecho Canónico Bilingüe y Comentado, Ed. Católica, S.A., Madrid, 1945.

(44) Verdross, Alfred, op. cit., p. 407.

(45) Calvo, Charles, op. cit., p. 36.

(46) Verdross, Alfred, op. cit., p. 374.

ser concedido para la ruina de las Naciones.

3.- Derecho de asilo y derecho al asilo.

El Estado como forma suprema de organización de la sociedad tiene el deber de proveer los elementos necesarios para que las personas que se encuentran en su territorio puedan desarrollar su vida en un ambiente de libertad y protección de los derechos humanos.

De esta forma cuando existe una situación que pone en peligro la libertad y la vida humana, el hombre puede desplazarse del territorio de un Estado a otro o buscar protección en las embajadas o legaciones extranjeras. Este supuesto es el que sirve de fundamento a los conceptos de "derecho de asilo" y "derecho al asilo", los cuales son nociones jurídicas distintas.

El derecho de asilo "es una facultad del Estado soberano de recibir en su territorio una persona perseguida injustificadamente en el territorio de su nacionalidad o domicilio, según la calificación del mismo Estado". (47)

El ejercicio de esta facultad queda condicionado a una casi absoluta discrecionalidad por parte del Estado asilante. Sin embargo, el Estado asilante queda obligado a no violar ni permitir que sean violados los derechos humanos del asilado.

(47) Dunshee de Abranches, Carlos A., "Conclusiones y Recomendaciones", en Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina, UNAM, México, 1982, p. 201.

El licenciado Gómez-Robledo, citando al internacionalista Atle Grahl-Madsen, señala que "el derecho de asilo" en el sentido de la facultad jurídica soberana del Estado a conceder asilo se compone de diversas facetas:

- a) Derecho a admitir a una persona en su territorio.
- b) Derecho a permitirle permanecer en dicho territorio.
- c) Derecho a negarse a expulsarlo (principio del non refoulement).
- d) Derecho a negarse a extraditarlo hacia otro Estado.
- e) Derecho a no perseguir a la persona, castigarla o de alguna otra forma restringir su libertad. (48)

Conforme al Derecho Internacional positivo de nuestros días no existe una obligación jurídica a cargo de los Estados de otorgar el asilo.

El "derecho al asilo" es el derecho del individuo de buscar y recibir asilo en el territorio del Estado que ha aceptado esa obligación convencional o consuetudinaria, en caso de persecución política en el territorio en el cual se encontraba, de acuerdo con la legislación del Estado requerido. (49)

Este "derecho al asilo" no es más que la facultad del hombre de buscar y recibir asilo en territorio extranjero. De tal modo que el derecho de buscar y recibir asilo no crea el deber jurídico de otorgarlo. Este derecho representa la libertad que tiene toda persona de conseguir el ambiente propicio para el desarrollo de su vida, sin peligro de

(48) Gómez-Robledo V., Alonso, Temas Selectos..., op. cit., p. 198.

(49) Dunshee de Abranches, Carlos A., op. cit., p. 201.

perderla o sufrir persecuciones por motivos políticos, raciales, religiosos, económicos, e.t.c.

Como se puede desprender de lo anteriormente expuesto, el derecho al asilo no es un derecho subjetivo que implique el deber concordante (por parte del Estado) de concederlo. Precisamente por esto, el maestro César Sepúlveda ha indicado que está mal empleado el concepto de "derecho de asilo" como un derecho del individuo, ya que no existe la obligación jurídica de concederlo y el Estado es libre de asilar o no a la persona, según sus circunstancias.

Para la mejor comprensión de lo anteriormente apuntado conviene recordar lo que por derecho subjetivo se entiende. El maestro Rafael Preciado Hernández ha definido al derecho subjetivo como "el poder, pretensión, facultad o autorización que conforme a la norma jurídica tiene un sujeto, frente a otro u otros sujetos, ya sea para desarrollar su propia actividad o determinar la de aquéllos". (50)

Por su parte, Luis Recaséns Siches establece que son tres "los distintos tipos de situaciones que suelen designarse con el nombre de derecho subjetivo:

- a) Conducta propia, jurídicamente autorizada y protegida, que viene determinada por el deber que los demás tienen de no realizar ningún acto que pueda perturbarla o hacerla imposible;
- b) Facultad de exigir una conducta de otro;

(50) Preciado Hernández, Rafael, Lecciones de Filosofía del Derecho, UNAM, México, 1986, p. 122.

c) Poder jurídico de creación, modificación o extinción de relaciones jurídicas". (51)

De lo anterior se desprende la existencia de una facultad concedida al sujeto pretensor y una obligación a cargo del sujeto obligado. Precisamente por esto, el maestro Recaséns Siches apunta que la noción opuesta a la de derecho subjetivo no es la de derecho objetivo, sino la de deber jurídico, y ambos elementos derivan de una norma. (52)

Ahora bien, el deber jurídico es la obligación que tiene el sujeto obligado frente al titular del derecho subjetivo. Y esta obligación es el deber jurídico porque la infracción de la conducta por él señalada constituye el supuesto de una sanción jurídica.

"Donde no sea posible, a tenor de lo que se desprenda de la norma, el imponer una coacción inexorable al sujeto, es evidente que no hay un deber jurídico. Podrá haber un deber moral o un deber social o religioso de comportarse de una determinada manera, pero no hay un deber jurídico". (53)

Por todo lo dicho, no hay un derecho al asilo entendido como un derecho subjetivo que implique el deber correlativo de concederlo. La no concesión del asilo por parte del Estado no acarrea ninguna sanción jurídica porque no hay norma que lo obligue a ello.

Por tanto, la concesión del asilo no es un deber

(51) Recaséns Siches, Luis, Filosofía del Derecho, Ed. Porrúa, S.A., México, 1959, p. 233.

(52) Idem.

(53) Ibidem, p. 242.

jurídico, sino un deber moral o por razones de humanidad. De modo que es el Estado el que tiene el derecho de otorgar el asilo. El derecho al asilo constituye el ejercicio de una potestad legítima y en su consideración, para concederlo o no, han de jugar diversos elementos, principalmente factores de tipo humanitario. No existe una **facultas exigendi** para determinar la conducta del Estado.

Finalmente, resulta interesante hacer notar que en países como Italia, España y la República Federal de Alemania se ha consagrado el "derecho de asilo" en sus textos constitucionales, especialmente en casos de persecución política. Sin embargo, esto no ha dado origen a un principio general de derecho en sentido internacional.

4.- Evolución histórica del asilo.

A lo largo de la historia jurídica de todos los pueblos, se ha manifestado la existencia del asilo. Claro que esta institución se ha desarrollado de diversas formas de acuerdo a la cultura y al asiento geográfico de cada pueblo.

El asilo nació fundado en creencias religiosas. En los primeros tiempos de la humanidad en los que reinaban la violencia y la venganza, la religión era el escudo protector de aquéllos que se veían perseguidos. El hombre recurría a los dioses, no para impedir la imposición de una pena, sino para suavizar el castigo e impedir la injusticia que trae consigo el exceso en la venganza. De esta manera se intentó dar lugar más a la conciliación que a la sanción injusta. Visto de esta manera, el asilo es una muestra más de la influencia decisiva de elementos políticos, sociales y religiosos en la formación de las instituciones jurídicas.

A) BABILONIA.

Los habitantes de la antigua Babilonia conocieron la práctica del asilo. En este caso se trataba de un asilo local, es decir, otorgado generalmente en los palacios de los poderosos y no en los templos. Al parecer no era necesario que el sitio del asilo fuera un lugar sacro. Esta figura jurídica no tuvo una clara relación con la religión, a diferencia de la gran mayoría de los pueblos del antiguo Oriente en los que el asilo era considerado como materia religiosa. (54)

B) EGIPTO.

El pueblo del Nilo conoció y practicó el asilo. Debido al rigor de sus leyes y la crueldad de los castigos fue necesario establecer a las orillas del río Nilo, recintos inaccesibles a los agentes de la fuerza pública. Estos recintos o santuarios eran verdaderos lugares de asilo en los que los hombres perseguidos o acusados se encontraban protegidos de la justicia de los hombres y donde sólo reinaba el poder sacerdotal. El templo de Toth era un lugar de refugio, quienes entraban allí se convertían en intocables e inviolables porque eran protegidos por la divinidad, siempre y cuando se consagraran al servicio del dios y recibieran de los sacerdotes la impresión de los

(54) Kuri S., Esther y Guillermo F. Margadant, "Algunas Consideraciones acerca de la Historia del Derecho de Asilo", Foro de México, Órgano del Centro de Investigaciones y Trabajos Jurídicos, México, D.F., 1 de julio de 1959, N^o LXXVI, p. 29.

estigmas sagrados. (55)

Lo normal era que el sitio del asilo fuera un lugar sacro o dedicado al culto de los dioses. El reconocimiento de determinados asilos religiosos constaba en decretos especiales, como era el caso del templo de Toth antes mencionado. En muchas ocasiones no bastaba que la persona se refugiara en el recinto, sino que era necesario que se consagrara al servicio de la divinidad que lo protegía. Por esto surgieron posteriormente polémicas sobre la cuestión de saber si los *egkatochoi* del Sarapeo de Menfis (famoso asilo egipcio) habían sido asilados o monjes. (56)

En el derecho egipcio también encontramos la figura del asilo por documento. Esta figura consistía en proteger al acusado, independientemente del lugar donde se encontrara, mediante una carta de asilo, la cual era extendida por autoridades espirituales o seculares. Los papiros muestran que las cartas de asilo se otorgarían a personas que el interés público no permitiera que se encerraran en los templos, como el caso de los campesinos durante la época de cosecha. También los vencedores en ciertos juegos deportivos y los jefes de familias muy numerosas gozaban de un derecho de asilo a veces documentado.

En Egipto no toda la población gozaba de los

(55) Bernard, Paul, Traité Théorique et Practique de L'Extradition, Arthur Rousseau Editeur, Paris, 1883, T. I, p. 10.

(56) Kuri S., Esther y Guillermo F. Margadant, op. cit., p. 29.

privilegios del asilo, pues los deudores fiscales, los esclavos y los descendientes de presos quedaban excluidos. Y para crímenes graves tampoco se podía invocar la protección del asilo.

Los deudores insolventes practicaron en gran medida el asilo para evitar el ser condenados a realizar trabajos forzosos o ser reducidos a la esclavitud. Estas situaciones provocaron que los acreedores exigieran del deudor, como medida precautoria, la renuncia anticipada al derecho de asilo: si un deudor insolvente se refugiaba en algún recinto, el acreedor podía sacarlo impunemente. Obviamente el cambio de la ejecución personal hacia la ejecución patrimonial trajo como consecuencia la reducción de los lugares destinados al asilo.

Bajo la dinastía griega de los Ptolomeos (siglo III a.C.) se concedió una especie de protección temporal en algunos templos egipcios a los esclavos, a los débiles y a los homicidas involuntarios. Esta protección denominada *Iketeia* no implicaba la impunidad del asilado, sino un trato más benévolo en vista de que era protegido por el dios del templo.

Otro tipo de protección fue la *Asilia*, la cual consistía en que la persona que se refugiara en un templo, que gozara de este privilegio, quedaba exenta de todo castigo mientras permaneciera en él. (57)

(57) Urquidí Carrillo, Juan Enrique, "Consideraciones Históricas en Torno al Asilo", *Jurídica*, Anuario del Departamento de Derecho de la U.I.A., México, 1981, T. II, N° 13, pp. 879 y 880.

También en la misma época ptolomeica era suficiente el refugiarse al pie de la estatua del rey para frustrar cualquier tentativa de los perseguidores y obtener protección.

El asilo territorial incluso fue motivo de tratados internacionales: en 1291 a.C., Egipto y el reino hitita celebraron un tratado, entre Ramsés II y Hattusili II (rey hitita). En este convenio se preveía:

- a) La extradición de refugiados políticos en ambos pueblos;
- b) La extradición de emigrantes;
- c) La promesa mutua de no tomar venganza en las personas cuya extradición se había convenido. (58)

Como se puede observar se regulaba más que nada la salida del territorio egipcio y del territorio hitita y se impedía la protección a los refugiados políticos, pues éstos no podían huir al reino hitita, para salvaguardar su vida y propiedades, sin que fueran devueltos a Egipto.

Egipto practicó un asilo religioso, el cual dio lugar al asilo territorial o refugio.

C) ISRAEL.

Como lo señala el maestro Carlos Fernandes, "el asilo apareció, como institución prevista y reglamentada por la ley, con el pueblo de Israel".

Efectivamente el pueblo hebreo estableció ciudades de

(58) Arellano García, Carlos, op. cit., p. 16.

refugio por orden de Yavé. Moisés fue el encargado de ejecutar esta orden y para ello "eligió tres ciudades de la región al Oriente del Jordán, que sirviesen de refugio al homicida que hubiera matado involuntariamente a su prójimo, sin ser de antes enemigo suyo; para que, refugiándose en una de ellas, tuviera salva la vida: Bosor, en el desierto, en la altiplanicie, para los rubenitas; Ramot, en Galad, para los gaditas; y Golán, en Basán, para los manaseftas". (59)

Posteriormente Josué designó tres ciudades de refugio más: Cades, en Galilea, en la montaña de Neftalí; a Siquem, en la montaña de Efraím, y a Hebrón, en la montaña de Judá. Así quedaron establecidas seis ciudades de refugio o asilo. (60)

La ley sólo favorecía al homicida involuntario, pero no al culpable. El homicida imprudencial debía refugiarse en una de estas ciudades, que le serviría de asilo contra el vengador de la sangre, para que no fuera muerto antes de comparecer en juicio ante la asamblea. El homicida era juzgado por la asamblea y liberado del vengador de la sangre (si se comprobaba su falta de voluntad al cometer el homicidio), pero debía volver a la ciudad de asilo y permanecer en ella hasta la muerte del sumo sacerdote, momento en el cual podía regresar a su casa y a la ciudad de donde huyó. (61)

Si el homicida abandonaba la ciudad de asilo y el vengador de la sangre lo encontraba y lo mataba, no había

(59) Deuteronomio 4, 41-43.

(60) Josué 20, 1-9.

(61) Números 35, 22-28.

responsabilidad para el vengador; pues el homicida estaba obligado a vivir en la ciudad de refugio hasta la muerte del sumo sacerdote (momento en que caducaba el derecho de venganza).

El homicida imprudencial era protegido e inatacable dentro de la ciudad de asilo. Pero el homicida intencional era castigado con la muerte, y si huía a alguna de las ciudades de refugio, los ancianos de la ciudad debían prenderlo y entregarlo al vengador de la sangre para que le diera muerte. (62)

El asilo era otorgado sin distinción alguna al hebreo y al extranjero. Su objetivo fundamental era librar de la venganza de los parientes de la víctima (vengador de sangre o *goel haddam*), al homicida involuntario.

Los altares también sirvieron de refugio. Así, al elegir el rey David a Salomón como su sucesor en el trono (alrededor del 974 a.C.), Adonías (que pretendía el trono) se refugió en el altar de Yavé por temor a perder la vida en manos de Salomón, pero éste lo perdonó. (63) Sin embargo, Joab, partidario de Adonías, no tuvo feliz término por refugiarse en el altar: Salomón ordenó que se le diera muerte por ser reo de la sangre de Abner y de Amasa, a quienes había asesinado. (64) Conforme a las leyes del pueblo hebreo, el homicida intencional podía ser arrancado del altar para darle muerte. La protección de los altares sólo era beneficio de quienes no actuaban con dolo. (65)

(62) Deuteronomio 19, 11-14.

(63) Reyes I, 1, 5-53.

(64) Reyes I, 2, 28-33.

(65) Exodo 21, 14.

D) GRECIA.

Ningún pueblo contribuyó tanto a la extensión del asilo territorial como el pueblo griego. Los griegos desarrollaron ampliamente el asilo religioso hasta convertirlo en asilo territorial, en una protección que no se restringía al altar, estatua o santuario de los dioses, sino que se extendía a la ciudad entera.

El asilo fue tan practicado en Grecia que por ello Esquilo afirmaba que: "Más vale un altar que una muralla; es una armadura impenetrable". (66)

En un principio todos los templos y altares griegos eran inviolables y, por ello la violación del asilo era considerada un sacrilegio y un acto de impiedad. Sobre el sacrílego (el que sacaba por la fuerza a las personas puestas bajo la protección directa de la deidad) caía la maldición de los dioses y debía llevar a cabo actos de expiación solemne para evitar que las calamidades cayeran sobre el pueblo. Así, por ejemplo, el terremoto que asoló a Esparta fue atribuido a la masacre de los ilotas (esclavos espartanos) en el templo de Tenaro.

El asilo surge en Grecia como un medio de defensa contra la fatalidad. La fatalidad se halla, pues, en el fondo de las creencias de los griegos. Sin embargo este dogma que es la negación de la providencia divina y de la responsabilidad humana, se suaviza: los poetas e historiadores tratan de justificarlo dando a sus sentencias

(66) Duruy, Víctor, El Mundo de los Griegos, Círculo de Lectores, S.A., Barcelona, 1976, p. 60.

la apariencia de una expiación. (67)

La mitología griega es rica en casos de asilo. En la guerra de Troya se encuentran ejemplos de asilo que ponen de manifiesto la necesidad del hombre de recurrir a los dioses para salvar la vida y el castigo que recibe el profanador del asilo. Cuando los griegos toman Troya, el rey Príamo y su familia se refugian en el altar familiar a Zeus. Casandra, hija de Príamo, corrió al templo y se abrazó a la imagen de la diosa Atenea. Allí la encontró Ajax y la arrastró fuera del santuario, no sin antes haberla ultrajado. Por este motivo la diosa Atenea dejó caer su odio sobre Ajax. Se determinó lapidarlo, pero se refugió en el mismo templo de la diosa arguyendo que todas eran mentiras de Odiseo. Sin embargo, Ajax fue castigado por Poseidón, quien hundió el barco en que regresaba a Grecia. Otra versión de este mito señala que la propia Atenea pidió prestado el rayo de Zeus y fulminó al profanador.

La ira de Atenea llegó a Locris, tierra de Ajax, y el oráculo de Delfos señaló que en pago de la falta tenían que dar dos doncellas cada año a la diosa, por espacio de mil años. (68)

La mitología griega subraya la importancia de que una deidad proteja al hombre. El profanador es castigado en su persona, pero también su ciudad es castigada. Precisamente por esto los griegos practicaron tan cotidianamente el

(67) Ibidem, p. 57.

(68) Garibay K., Angel Ma., Mitología Griega, Ed. Porrúa, S.A., México, 1978, Colección Sepan Cuantos..., N° 31, pp. 241 y 242.

asilo, pues nadie osaba desafiar a los dioses. El asilo se concedía por igual a inocentes y culpables, exiliados, deudores insolventes, políticos perseguidos o soldados vencidos.

Originalmente era necesario el contacto físico con el altar para obtener la protección; mediante tal contacto el poder de la divinidad se transmitía al individuo. Así, se trataba de extender el asilo hasta fuera del santuario mediante un hilo o cordón que uniera al asilado con el altar. Esto fue lo que sucedió en el caso de Cilón. En el año 632 a. C., Cilón, yerno de Teágenes, tirano de Megara, planeó apoderarse de Atenas aprovechando la gran fiesta de Zeus. Para alcanzar su objetivo tomó la Acrópolis, pero se encontró sin apoyo y rodeado por las fuerzas atenienses. Entonces, él y los pocos hombres que le acompañaban se refugiaron en el altar de Atena que se encontraba en la Acrópolis. El arconte Megacles, para atraerlos fuera del asilo, los persuadió de presentarse a juicio y, para no separarse del altar de la diosa, de amarrar un hilo a la estatua de la diosa para mantener su protección. Cuando Cilón y sus compañeros salían del refugio, el hilo se rompió (el asilo terminó) y todos murieron a manos de los soldados atenienses. Una vez ejecutada la acción, los atenienses fueron presa de una gran preocupación: habían roto una promesa solemne hecha a los dioses. Para evitar que una maldición cayera sobre Atenas, Megacles y otros miembros de su familia fueron juzgados por sacrilegio y expulsados de la ciudad. Sobre la familia de Megacles pesó la llamada "maldición de los Alcmeónidas". (69)

Obviamente este conflicto no terminó ahí, sino que

(69) Bernard, Paul, op. cit., p. 12.

Atenas se vió envuelta en una guerra con Megara, en la cual el pueblo ateniense no llevaba la mejor parte. Por ello el oráculo de Delfos fue consultado y ordenó una expiación pública. El pueblo de Atenas tuvo que cumplir la prescripción del oráculo para librarse de las consecuencias de la muerte de Cílón.

Debido a la multiplicidad de los dioses y a su poder limitado a determinado templo o ciudad, el asilando perseguido por un extranjero no podía ser protegido por los dioses de un país; es entonces cuando el asilo avanza un peldaño más en su evolución: la protección de los dioses es sustituida por la protección de la ciudad. Los extranjeros proscritos por su patria encuentran refugio en ciudades privilegiadas, pues tienen el honor de brindar hospitalidad y refugio a los fugitivos de países vecinos. Con sólo pisar el suelo de la ciudad privilegiada, el hombre perseguido recibía el asilo y la protección de su vida. (70)

El principio de inviolabilidad del asilo fue aceptado no sólo como una obligación religiosa o moral, sino como un deber político para las ciudades temerosas de incurrir en la ira de los dioses y el desprecio de los hombres, el poder público era el encargado de hacer respetar el asilo. El gobierno que toleraba la violación del asilo se volvía odioso al pueblo porque era visto como el causante de las desgracias públicas. De esta manera, el asilo fue visto como un patrimonio común del pueblo que respetaba a los refugiados y el gobierno se encargó de observarlo. Del campo religioso, la inviolabilidad del asilo pasó al derecho positivo: en el Atica las leyes señalaban que los suplicantes eran sagrados e imponían penas como el exilio

(70) Fernandes, Carlos, op. cit., p. 7.

contra los profanadores.

Los templos gozaban del derecho de asilo. Los templos se abrían ante el suplicante, el cual llevaba las cintas de lana o las ramas verdes, signos de desgracia y de invocación dirigida a la protección divina, y tenía siempre el derecho de depositarlos en el altar, cerca del cual se sentaba él mismo, bajo la protección de los dioses.

Atenas se proclamó como la ciudad hospitalaria por excelencia e incluso llegaba a poner en movimiento a la flota y al ejército para defender a los refugiados perseguidos.

No cabe duda que la turbulenta vida política griega dio lugar al acelerado desarrollo del asilo territorial. El exilio y el destierro fueron dos instituciones fundamentales para la práctica del asilo. El hombre expulsado de su patria buscaba refugio en las ciudades y países vecinos. Los propios atenienses exiliaron a la mayor parte de sus grandes gobernantes. Esta figura del exilio tomó el nombre de **ostracismo**, sistema que permitía mantener la democracia y evitar los abusos en el poder.

Por lo general el asilo concedido en los templos no implicaba el deber de proporcionar alimentos al refugiado, de tal manera que éste se veía expuesto al riesgo de morir de hambre. En Esparta, en 471 a. C., Pausanias intentó negociar con Jerjes para obtener mayor poder con la ayuda persa. Como consecuencia de sus actos fue acusado de alta traición, sin embargo no pudo ser condenado por falta de pruebas. Pero Pausanias intentó sublevar a los ilotas y, al ser descubierta su conspiración, buscó refugio en un templo. Como no podía ser sacado por la fuerza del recinto, sus enemigos prefirieron dejarlo morir de hambre y bloquear la

puerta del templo y quitar el techo para que muriera más pronto a la intemperie. Cuando estuvo a punto de morir de hambre, fue sacado del templo, pues hubiera sido un sacrilegio permitir que muriera en terreno sagrado. Murió fuera del templo. (71)

En Grecia, los esclavos también gozaron del beneficio del asilo. Solón estableció que, en el caso de que un esclavo fuera maltratado por su dueño, aquél podía solicitar su venta a un amo menos duro. La ley aseguraba un defensor para el esclavo, el cual tenía un asilo inviolable en el templo de Teseo, mientras esperaba el juicio (en el cual se comprobaba el maltrato a que era sometido el esclavo). (72) El templo de Diana estaba reservado a las esclavas, quienes al comprobarse el maltrato por parte de su amo, se quedaban en el templo para servir al culto de la diosa.

La concesión del asilo sin distinción, tanto a inocentes como a culpables, provocó la impunidad y el abuso del asilo. Por este motivo se redujo el número de templos (el de Zeus en Arcadia, el de Apolo en Efeso, el de Cadmo en Tebas y otros) y lugares destinados a brindar refugio a los perseguidos.

Las **anfictionías** o asociaciones religiosas, y a veces políticas, de pueblos griegos unidos por un mismo culto, integraban una asamblea compuesta por anfictiones. Esta asamblea podía conocer de diferencias entre los pueblos griegos y de asuntos religiosos. entre estos últimos, la asamblea conocía de los casos de violación de los templos y

(71) Asimov, Isaac, Los Griegos, Alianza Editorial Mexicana, S.A., México, 1983, p. 128.

(72) Duruy, Víctor, op. cit., pp. 38 y 39.

de los territorios sagrados, así como de la violación del asilo. La **anfictionia** castigaba con una especie de excomunión a quienes profanaban los templos o lugares sagrados. (73)

Como se puede apreciar, es en Grecia donde el asilo empezó a tener un carácter institucional y, bajo el dominio romano, el asilo griego siguió siendo practicado, pero obtuvo un carácter más jurídico.

E) ROMA.

De acuerdo con la leyenda, Rómulo construyó "un templo de refugio para los que a él quisieran acogerse, llamándole del dios asilo: admitía en él a todos, no volviéndolos esclavos a sus señores, ni el deudor a su acreedor, ni el homicida a su gobierno, sino que aseguraban a todos la impunidad, como apoyada en cierto oráculo de la Pitia; con lo que la ciudad se hizo muy populosa". (74)

El asilo, fue en un principio una medida de carácter político y temporal para traer fuerza de trabajo a la naciente ciudad. Sin embargo, Roma no ofreció un medio propicio para la práctica del asilo, pues los romanos daban gran valor a la ley; el ciudadano la respetaba y obedecía. Además, el poder del amo sobre el esclavo impidió que el asilo se concediera a los esclavos, a diferencia de Grecia.

El asilo se vio así limitado en el mundo romano.

(73) Bernard, Paul, op. cit., p. 46.

(74) Plutarco, Vidas Paralelas, Ed. Porrúa, S.A., México, 1982, Colección Sepan Cuantos..., N° 26, p. 23.

En Roma encontramos que de determinadas personas investidas de importantes funciones religiosas emanaba un poder de otorgar una especie de asilo. Este es el llamado asilo carismático. Así, las vírgenes vestales en Roma podían otorgar el indulto al sentenciado que se encontraran en su camino. También si los sacerdotes de Júpiter entraban en una casa donde hubiera un prisionero, podían liberarlo. (75)

Al parecer los templos de Júpiter fueron reconocidos como lugares de asilo. Incluso algunos filólogos explican que el mismo nombre de Júpiter se deriva de *Zupitere*, refugio. (76)

Son pocos los casos conocidos de concesión de asilo, éstos son: el privilegio concedido al templo construido en honor a Julio César (en 42 a. C.); el reconocido a la estatua de Rómulo; la protección que concedían las águilas de las legiones; más tarde cuando todo el poder se encontró en el Emperador, y éste pasó a ser el símbolo de la ley, se llegó a considerar inviolable a todo aquél que tocara la estatua del Emperador. De esta manera, Roma humanizó este derecho de tipo místico, pues el asilo se fundamentó en la majestad del príncipe y no en la divinidad.

Cuando los emperadores se convirtieron al cristianismo, el asilo fue reconocido ampliamente. Las iglesias cristianas pasaron a ser asilos y esta función fue reglamentada en 431 por los emperadores Teodosio y Valentiniano. La ley de 431 prohibió la concesión del asilo en las iglesias a quienes portaban armas; el asilo se

(75) Kuri S., Esther y Guillermo F. Margadant, op. cit., p. 28.

(76) Ibidem, p. 30.

extendió no sólo al interior de la iglesia, sino también a las casas de los clérigos, los jardines, los baños y los pórticos. (77)

En tiempos del emperador León el asilo se concedió a los deudores públicos y privados que se refugiaron en las iglesias, imponiendo la pena de muerte al que violara el asilo. (78)

De esta manera el derecho de asilo se vio regulado por primera vez mediante medidas gubernamentales.

F) BIZANCIO.

El cristianismo, como ya se apuntaba anteriormente al hablar de Roma, trajo un nuevo impulso al derecho de asilo. La caridad y el perdón de los pecados mediante la expiación iluminaron esta institución originalmente pagana para otorgarle un carácter netamente religioso.

El asilo en el cristianismo se caracteriza por la intercesión de sacerdotes y monjes en favor de los asilados. El delincuente no quedaba amparado por la inviolabilidad del templo, sino por la intervención que hacía el sacerdote a su favor. De esta forma, el sacerdote no oponía la religión al derecho ni pretendía la impunidad del refugiado; era un colaborador en la tarea de superar las leyes y castigos

(77) Reale, Egidio, "Le Droit D'Asile", en Recueil des Cours (1938), T. I, T. 63 de la Collection, Académie Internationale de la Haya; Librairie du Recueil Sirey, S.A., Paris, 1938, p. 486.

(78) Urquidi Carrillo, Juan Enrique, op. cit., p. 882.

bárbaros de la época, así como conseguir el arrepentimiento del delincuente. El asilo no se fundaba ya en el temor a la divinidad, sino en la misericordia divina. (79)

Por el Concilio de Sárdica del año 344, la intercesión de los sacerdotes se convirtió en un deber. Con el tiempo la violación del asilo se llegó a considerar como un sacrilegio.

Con este nuevo espíritu se legisló en el Imperio Romano de Oriente, tras la caída de Roma en Occidente. En 535, Justiniano confirmó las leyes de sus predecesores (Teodosio y Valentiniano), pero excluyó del asilo a los acusados de homicidio, adulterio, violación y rapto.

En el Codex de Justiniano encontramos los principios reguladores del asilo:

- a) Las iglesias cristianas deben de estar abiertas a todos los que tengan miedo.
- b) Sólo los templos cristianos otorgaban un asilo respetado por el Estado. Este asilo únicamente era válido para los cristianos. Para evitar que los judíos se convirtieran con el fin de acceder al asilo y no sufrir las consecuencias de su insolvencia o delitos, no se debía admitir su conversión sino hasta que pagaran sus deudas o se estableciera su inocencia en un juicio.
- c) Los deudores del Fisco no gozaban del privilegio del asilo (pero hubo excepciones).
- d) Los clérigos debían investigar a quienes buscaban asilo en las iglesias y procurar que los asilados se sometieran a un proceso que se llevaría a cabo en la misma iglesia y

(79) Ibidem, p. 883.

con la participación de un abogado defensor.

- e) El esclavo armado no tenía derecho al asilo.
- f) El esclavo inerte que había roto o robado algo de su dueño, debía ser devuelto a éste, pero el sacerdote intervenía en favor del asilado para que fuera tratado benignamente.
- g) El asilo no debía perturbar el orden dentro de la iglesia, es decir, no procedían ni el escándalo ni los gritos.
- h) La violación del asilo era un crimen de lesa majestad.
- i) No se permitía la celebración de asambleas para tratar de asuntos no religiosos dentro de las iglesias, so pretexto del derecho de asilo.
- j) El asilo no se limitaba al recinto del templo, sino a todas sus instalaciones, así como a los monasterios y conventos. (80)

En el derecho bizantino se otorgó el llamado asilo por documento: se extendía una carta de asilo que permitía a la persona contar con protección y libertad. En el derecho justinianeo este documento tenía una validez de treinta días. Gracias al Edicto II de Justiniano, los deudores fiscales pudieron disfrutar de este privilegio (en principio no tenían este derecho), mediante cartas de asilo. (81)

G) EDAD MEDIA.

En general los pueblos bárbaros respetaron a la Iglesia y, por tanto, la práctica del asilo. A lo largo de este período histórico la Iglesia reguló la materia del

(80) Kuri S., Esther y Guillermo F. Margadant, op. cit., pp. 32 y 33.

(81) Ibidem, p. 31.

asilo mediante disposiciones nacidas en diversos concilios: de Macon (585), Toledo (638) y otros.

La copiosa legislación eclesiástica surgida con motivo de esta materia fue recopilada en el siglo XII. El Decreto Graciano (1140) reunió textos conciliares, decretales y leyes, disciplinando el derecho de asilo. De esta manera la protección otorgada a las iglesias se extendió a todos los edificios contiguos y a todos los lugares de culto. Ciertos crímenes, como el asesinato en las iglesias o en los cementerios, la herejía, el retorno al judaísmo, la violación misma del derecho de asilo, la fabricación de moneda falsa o de falsas cartas apostólicas, los duelos, fueron exceptuados del asilo religioso. (82)

Carlomagno realizó aportaciones importantes al derecho de asilo: excluyó de este privilegio a los homicidas y a todos los delincuentes sentenciados a pena de muerte. Estas disposiciones se incluyeron en el Concilio de Maguncia (813). (83)

A lo largo de este período feudal la Iglesia mantuvo la práctica del asilo y aún castigó con la excomunión a los señores feudales que osaron violar los lugares sagrados.

El asilo no se redujo a iglesias y conventos, sino que se extendió a las pilas bautismales, las casas de los canónigos y de los obispos, los hospitales y los establecimientos de los caballeros de San Juan de Jerusalém y de los Templarios, las cruces puestas a lo largo de los caminos, los castillos e incluso algunas universidades.

(82) Reale, Egidio, op. cit., p. 489.

(83) Urquidi Carrillo, Juan Enrique, op. cit., p. 884.

Así, durante las invasiones bárbaras y los tiempos de peligro, era común que las puertas de estos lugares se abrieran para brindar protección a todo el pueblo. Los castillos de los señores feudales, verdaderas fortificaciones, prestaban asilo al propio señor y a su familia, a sus criados, a los campesinos de las inmediaciones y a los rebaños de éstos.

En este período histórico existía ya una dualidad de jurisdicción: por una parte la Iglesia y, por otra, la organización feudal encabezada por el rey y los señores feudales. Este ambiente permitió el florecimiento del refugio o asilo externo. Este privilegio era concedido por los señores feudales tanto a delincuentes comunes como políticos. El refugio podía ser mantenido o no por el señor feudal, dependiendo de las conveniencias del señor asilante, y generalmente era utilizado como un instrumento de negociación en los casos de diferencias entre los señores feudales. Posteriormente esta institución evolucionaría hasta afirmar que un Estado se podía rehusar a entregar al refugiado por un fundamento jurídico: la soberanía. (84)

Los visigodos, pueblo bárbaro, se establecieron en España. Este pueblo asimiló en gran medida la cultura romana y se convirtió al cristianismo, por lo que la Iglesia se consolidó en la península ibérica. La obra jurídica visigoda más importante fue el **Liber Iudiciorum**, documento que logró la fusión de los derechos romano y visigótico. El **Liber Iudiciorum**, promulgado por Recesvinto en el 654, fue más tarde conocido como **Fuero Juzgo**, reconoce y regula la materia del asilo en su libro IX, título III, denominado "De los que fuyen á la Iglesia", el cual contiene cuatro leyes

(84) Fernandes, Carlos, op. cit., p. 15.

relativas al asilo. En estas disposiciones se reconoce a las iglesias como lugares de asilo; se prohíbe sacar por la fuerza al asilado; el asilado no debe portar armas para poder disfrutar de esta protección; la ley III señala las penas con las que se sanciona a los violadores del asilo:

"III. De la pena que deven aver los que sacan los omnes de la iglesia por fuerza.

Si algun omne saca su siervo, ó su debdor de la iglesia, ó del altar por fuerza, que ge lo non dé el sacerdote, ó el que guarda el iglesia, el que lo saca, si es omne de grand guisa, pues que lo sopiere el iuez fagal pechar C. sueldos á la iglesia por la desondra. E si fuere omne de menor guisa, peche treinta sueldos; é si non oviere onde los pague, reciba C. azotes, y el senyor aya su siervo quitamiente, y el otro aya su debdor".

La ley IV establece la intervención del sacerdote a fin de evitar que el asilado sea castigado con extremo rigor (con la muerte):

"IV. Que el malfechor, ó el debdor que fuye á la iglesia, non deve seer sacado de la iglesia; mas deve pagar lo que deve.

Los que fuyen á la iglesia, ó al portal de la iglesia, nul omne non los tire ende por fuerza; mas demándelos al sacerdote, ó al diácono que ge los dé. E si es tal omne que non deve prender muerte, el sacerdote deve rogar por él á aquel que lo quiere prender, que le perdone. E si algun debdor fuye á la iglesia, la iglesia non deve defender; mas devel entregar man á mano á su debdor, en tal manera que non lo fiera, ni lo tenga ligado; mas ponga delante el sacerdote un plazo fasta quandol dé su debda, que maguer que les otorgado que fuya á la iglesia, non deve tener lo ageno. E de los omizeros, é de los otros malfechores que fuyan á la

eglesia, fallaredes de cada uno en sus leyes y en sus títulos".

En el libro VI, título V, ley XVI se establece que los homicidas no gozan del privilegio del asilo, sin embargo se les libera de la pena de muerte: "Mas si fuyer al altar, el omne quel quiere prender, no lo deve ende a tirar sin mandato de los sacerdotes. Mas depues que fuere dicho al sacerdote, é jurar que aquel, que fuyó á la iglesia, es condempnado de muerte por el pecado que fizo, el sacerdote tirel del altar, y echelo fuera de la iglesia: y estonze aquel, que andaba en pos él, lo prenda, é non le deve dar muerte, pues que lo echaron de la iglesia; mas dévelo meter en poder de los parientes mas propincos del muerto, que fagan dél lo que quisieren, fueras muerte. Y esto establescemos por tal que la maldade de los malos sea refrenada, pues que veyen que non pueden escapar, que non sean penados, dexen si al que non de fazer mal con miedo de pena lo que farian muchas vezes por su grado o pudiesen".
(85)

Los hechiceros también quedaron excluidos del asilo.

El derecho español, importante para Latinoamérica porque de él proviene nuestra tradición jurídica y el reconocimiento de instituciones como el asilo, aportó en la Baja Edad Media una obra jurídica de gran renombre: **Las Siete Partidas**, debidas al trabajo de Alfonso X (en el siglo XIII).

(85) Real Academia Española, Fuero Juzgo, en Latín y Castellano, cotejado con los más Antiguos y Preciosos Códices, Ibarra, Impresor de Cámara de S.M., Madrid, 1815, pp. 162, 163; 116, 117 y 118.

La Primera Partida regula la materia del asilo: el título X, ley XVII, establece a las iglesias como casas de amparamiento. El título XI, ley II, señala que no sólo la iglesia goza de este privilegio, sino también se extiende a sus portales y cementerios. El asilado no puede ser sacado por la fuerza del lugar, los clérigos deben darle de comer y de beber, y protegerlo para que no reciba la muerte ni daño corporal alguno. Los que quieran sacar al asilado del recinto deben garantizar o jurar al clérigo que no se le hará daño corporal al asilado y se le someterá a juicio conforme a las leyes. El deudor no podía ser preso, pero tenía obligación de garantizar el pago.

La ley III establece la excomunión como castigo a los que rompieran el juramento de no causar mal en el cuerpo al protegido por los clérigos.

Las leyes IV y V enumeran los casos exceptuados del disfrute del asilo:

"Ley IV.- Quales omes non se pueden en la Iglesia amparar.

...los ladrones manifiestos que tienen los caminos e las carreras, e matan los omes, e los roban. Otrosí los que andan de noche, quemando o destruyendo de otra manera las mieses e las viñas, e los arboles, e los campos, e los que matan, o firieren en la Iglesia o en el cementerio enfiuziandose de ampararse en ella, o a los que la queman, o la quebrantan. A todos los otros defiende Santa Iglesia, que ninguno les faga mal, segund que de suso es dicho. E qualquier que contra esto fiziesse faria sacrilejo, e deuenlo descomulgar, fasta que venga a enmienda dello, porque non guardo a Santa Iglesia la honrra que deuia. E si forço ome o muger, o otra cosa, sacandolo de la Iglesia, deuelo y tornar sin daño, e sin menoscabo ninguno".

"Ley V.- Quales omes manda el derecho de las leyes antiguas sacar de la Iglesia.

Yerroz muy grandes fazen los omes a las vegadas, sin los que dize en la ley ante desta, porque han de foyr a las Iglesias, temiendo de pena. E por esto mando el Derecho de las leyes antiguas, que los saquen dellas sin caloña ninguna; assi como los traydores conocidos, e los que matan a otro a tuerto, e los adulteradores, e los que fuerçan virgines, e los que tienen de dar cuenta a los Emperadores, e a los Reyes, de sus tributos o de sus pechos. Ca non seria cosa razonable, que tales malfechores como estos emparasse la Iglesia, que es casa de Dios, donde se deve la justicia guardar mas complidamente, que en otro lugar; e porque seria contra lo que dixo nuestro Señor Iesu Christo por ella: que la su casa era llamada casa de Oración, e non de ue ser fecha cueua de ladrones". (86)

Como queda de manifiesto en las Partidas, a partir de la Baja Edad Media los delitos excluidos del asilo son cada vez más numerosos.

Por otra parte, en 1361, en las Cortes de Elvas, Pedro I de Portugal aseguró el derecho de asilo de las iglesias.

H) EDAD MODERNA.

La Edad Moderna se inicia en el siglo XV y se destaca por la decadencia del asilo religioso y la consolidación del refugio (asilo territorial), pero también sobresale el

(86) Los Códigos Españoles Concordados y Anotados, Código de las Siete Partidas, Imprenta de la Publicidad, Madrid, 1848, T. II, pp. 208, 210, 211, 212, 213 y 214.

nacimiento del asilo diplomático.

Ya desde los siglos XIII y XIV, al resurgir el estudio del derecho romano, se observó al asilo religioso como un obstáculo para el monarca, pues se veía impedido para impartir justicia adecuadamente. El advenimiento del Estado moderno marcó la decadencia del asilo religioso (una especie de asilo territorial), ya que el Estado empezó a ser poderoso, la justicia se organizó y centralizó, las leyes y las penas se humanizaron. El poder civil triunfó sobre el eclesiástico y la división Iglesia-Estado dio sus primeros pasos. También la Reforma de Lutero provocó una tendencia abolicionista del asilo en los países protestantes.

Francisco I de Francia, mediante la Ordenanza de Villiers de Cotterets (1539), derogó los privilegios de la Iglesia en materia de asilo y le impuso la obligación de entregar a la autoridad civil al delincuente asilado. (87)

Frente a los ataques al asilo religioso, el papa Gregorio XIV codificó la legislación relativa al asilo mediante la constitución *Cum alias* (1591). Conforme a estas disposiciones, aquéllos que no respetaban el asilo eran castigados con la excomunión *latae sententiae*. (88)

En el año de 1625, en Inglaterra, el Parlamento abolió los privilegios del asilo, pero se siguió practicando. En 1696, Guillermo III amenazó con una multa, con el destierro y hasta con la muerte, a los asilados que se negaban a obedecer a los funcionarios judiciales. (89)

(87) Urquidi Carrillo, Juan Enrique, op. cit., p. 885.

(88) Reale, Egidio, op. cit., p. 489.

(89) Ibidem, p. 491.

España e Italia aún siguieron practicando el asilo religioso, aunque con ciertas restricciones.

El papa Benito XIII reunió la legislación sobre la materia en la constitución *Ex quo divina* (de 1725); lo mismo hizo Clemente XIV en 1772.

El nacimiento de las grandes monarquías absolutas y de los Estados europeos, sirvieron de causas para el aumento de los casos de refugio (asilo externo), generalmente por motivos políticos. En Europa se apoyó más la idea de respetar el refugio y se protegió principalmente al refugiado político, no al delincuente común. De esta manera, el refugio, que en principio era un medio de protección para todo tipo de delincuentes, se restringió a los casos políticos (más que nada por su gravedad). Sustentando los conceptos anteriores, Jean Bodin, en el siglo XVI, proclamó la solidaridad internacional contra el crimen a fin de evitar la impunidad. Esto llevó a la práctica de la extradición. (90)

A partir del siglo XVII se consideró al refugio como una cuestión de derecho entre Estados, discutida por los juristas. Cada Estado, al ser soberano, tenía un verdadero derecho para otorgar o no el refugio. En esta misma centuria, Hugo Grocio defendió el refugio concedido a los delincuentes políticos, no sólo como un derecho del Estado a otorgar el refugio, sino como un deber del mismo Estado. Inclusive el mismo Grocio se refugió en Francia.

Una vez más la aparición del Estado moderno da lugar a una nueva institución. El asilo diplomático vio la luz en el

(90) Fernandes, Carlos, op. cit., pp. 16 y 17.

siglo XV con la organización de la diplomacia permanente. La República de Venecia comenzó a tener embajadores permanentes en las cortes extranjeras, debido a su gran actividad comercial y cultural que la convirtió en la Reina del Adriático.

En el siglo XVI, Carlos V dio instrucciones para que las casas de los embajadores sirvieran de asilo inviolable, como antes lo eran los templos de los dioses. (91)

Desde el principio, el embajador tuvo un carácter sagrado y gozó de la inviolabilidad personal, pues era una forma de asegurarle la libertad de acción y una muestra de respeto para con la Potencia extranjera representada. Para cumplir su misión, el representante disfrutaba de extraterritorialidad y, por tanto, se prohibía la entrada a su palacio o residencia. A partir de ese momento, los embajadores extendieron su inmunidad no sólo a su séquito sino a todas las personas que, por sus funciones o por buscar refugio, se encontraran en el edificio de la embajada. El asilo diplomático surgió como una consecuencia de la inmunidad diplomática. Se concedió originalmente a los delincuentes comunes.

En 1540, Venecia exigió al embajador de Francia la entrega de varios magistrados venecianos refugiados en su embajada, pues habían cometido el delito de alta traición, delito de carácter político que no daba lugar al asilo diplomático. Ante la negativa del embajador francés Pellisier, los venecianos emplazaron cañones frente a la

(91) Jiménez de Asúa, Luis, "Historia del Derecho de Asilo", La Ley, Revista Jurídica Argentina, Ed. La Ley, Buenos Aires, 1949, T. 53, p. 828.

residencia del representante galo, el cual no tuvo más recurso que entregar a los traidores, quienes fueron ahorcados en la Plaza de san Marcos. Con esto, Venecia afirmó su derecho para detener a los traidores, donde quiera que se hallaran, pues al delito de traición no se podía otorgar asilo de ninguna especie.

En Venecia, un estatuto de 1554, establecía que todo el que se refugiase en casa de un diplomático, no sería perseguido, y se aparentaría ignorar su presencia, a condición de que el delito fuera de derecho común, y que el delincuente no se hiciese manifiesto. Si se trataba de un delito contra el Estado, del apoderamiento de fondos públicos o de un crimen atroz, el asilo no se concedía y debían tomarse todo tipo de medidas para capturar al culpable, e incluso asesinarle. De esta forma la ley excluía a los delitos políticos del beneficio del asilo diplomático. (92)

En 1609, Inglaterra invocó el precedente de 1540, a fin de obtener la entrega de un panfletista que había atacado a la reina Isabel, y que se había refugiado en la embajada veneciana en Londres. El embajador Marco Antonio Correr entregó al refugiado, pues los culpables del delito de lesa majestad no podían gozar de la protección del asilo. (93)

El asilo diplomático fue oficialmente reconocido cuando el papa Clemente VIII en 1601, resolvió una controversia existente entre Francia y España. La embajada francesa acreditada en Madrid, había concedido el asilo a

(92) Ibidem, p. 829.

(93) Idem.

varios franceses, sin embargo, las autoridades españolas violaron el asilo y detuvieron a los culpables. Enrique IV de Francia protestó enérgicamente e incluso las relaciones comerciales con España fueron suspendidas. Los soberanos de los dos países decidieron someter el conflicto al fallo del Papa, quien dio la razón a los franceses y consagró la inviolabilidad del asilo diplomático. Los presos fueron entregados al Papa, quien los entregó al embajador de Francia en Roma. Así se reconoció oficialmente lo que leyes internas de algunos países, la práctica y la doctrina ya regulaban. (94)

Obviamente también el asilo diplomático dio lugar al abuso. De la inmunidad del embajador y de su residencia, se pasó a la inviolabilidad de todo el barrio que rodeaba a la embajada. Este fue el llamado **ius quarteriorum**.

A partir de 1648, con la Paz de Westfalia (tratados de Münster y Osnabrück), se establecieron el equilibrio político en Europa y las representaciones diplomáticas permanentes. Desde esa fecha el asilo diplomático revistió gran importancia y en el siglo siguiente alcanzó su apogeo.

I) EDAD CONTEMPORANEA.

A partir de finales del siglo XVIII y gracias a las ideas liberales, se consideró a los delincuentes políticos como los únicos sujetos beneficiarios del refugio o asilo externo. Los delincuentes comunes quedaron excluidos de esta protección. La extradición, que antes abarcaba a los delitos políticos, dejó de tener efectos sobre ellos.

(94) Idem.

La Revolución Francesa consagró la inviolabilidad del refugio por motivos políticos. La Constitución francesa de 1793 declaró que "el pueblo francés daba asilo a los extranjeros desterrados de su patria por la causa de la libertad". (95) Esto fue definitivo, aunque ya con anterioridad el refugio era respetado como derecho. Es suficiente recordar que Voltaire se refugió en la corte de Postdam, protegido por Federico II de Prusia.

Por lo general el refugio fue respetado en el siglo XIX, salvo casos excepcionales producto de la violencia y de la guerra, primero entre Francia e Inglaterra y posteriormente, tras la caída de Napoleón, por los esfuerzos de la Santa Alianza para obtener la entrega de sus enemigos refugiados.

El caso Galotti proporcionó nuevas fuerzas al refugio. Galotti era un hombre que había tomado parte en la revolución napolitana de 1820, pero al regresar los Borbones al poder, huyó a Córcega; Francia concedió la extradición, siempre y cuando no fuera juzgado por delitos políticos; sin embargo, Nápoles violó su promesa y condenó a muerte a Galotti. Francia protestó, obtuvo el reconocimiento del refugio político y Galotti fue liberado en 1830. Desde este momento se extendió por Europa la tendencia de excluir de los tratados de extradición a los delincuentes políticos. (96)

En 1849, Lord Palmerston subrayó, como representante del gobierno inglés, el carácter indiscutible del respeto al refugio otorgado al delincuente político.

(95) Fernandes, Carlos, op. cit., p. 20.

(96) Ibidem, p. 21.

Por otro lado, el asilo diplomático se vio radicalmente rechazado en el siglo XIX. Debido a los abusos que de él se hicieron, fue abolido en la mayor parte de países europeos. Además, la opinión de la doctrina no era favorable a este tipo de asilo, pues lo consideraba atentatorio al principio de soberanía de los Estados; la extraterritorialidad fue desconocida como fundamento del asilo diplomático.

Aunque en Europa el asilo diplomático es raramente practicado, en América Latina (directa heredera de España) cobra un nuevo y extraordinario impulso. Los países latinoamericanos, recién emergidos a la libertad, no gozaban de estabilidad política y las continuas pugnas internas provocaron una práctica cotidiana del asilo diplomático, ya que era más sencillo buscar amparo en la misión diplomática que emprender un largo y peligroso camino para cruzar la frontera y hallar refugio en el país vecino. Así, desde 1889 con la celebración del Tratado de Derecho Penal Internacional en Montevideo, se inició la labor de regular esta materia en América Latina.

En este mismo siglo el asilo diplomático empezó a ser concedido no sólo en embajadas, sino también en consulados. (97)

En el siglo XIX, el asilo religioso ya casi había desaparecido, sin embargo, el Papa Pío IX aún defendió esta institución y reiteró por medio de la Constitución **Apostolicae Sedis** en 1869, que quien no lo respetara sería excomulgado. (98)

(97) Jiménez de Asúa, Luis, op. cit., p. 830.

(98) Urquidí Carrillo, Juan Enrique, op. cit., p. 886.

El siglo XX ha sobresalido por las grandes conflagraciones mundiales que han provocado grandes desplazamientos de población.

Como consecuencia de la Primera Guerra Mundial y de la Revolución Rusa se inició el tortuoso capítulo de los refugiados en Europa. En 1922 la Sociedad de Naciones introdujo el Pasaporte Nansen, documento internacional que sirvió de certificado de identificación oficial a los refugiados que, debido a la pérdida de ciudadanía o por otros motivos, no podía obtener un pasaporte de sus países de origen.

En la tercera y cuarta décadas de nuestro siglo, grandes grupos humanos huyeron de sus países debido a los regímenes que se instauraron en ellos: el nazismo en Alemania; el fascismo en Italia; el gobierno de Franco en España. Durante la Guerra Civil española el asilo diplomático fue practicado en exceso tanto por los países latinoamericanos como europeos. De ser una institución humanitaria pasó a ser un instrumento político a favor de uno u otro bando en lucha.

Tras la Segunda Guerra Mundial el problema de los refugiados se agudizó y la naciente Organización de las Naciones Unidas creó la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en 1951. Este organismo es el encargado de la protección de los refugiados en el mundo.

Ya en la segunda mitad de este siglo han surgido nuevas situaciones de refugiados, por los conflictos en Medio Oriente, las guerras en Corea, Vietnam y Camboya; los conflictos en Centroamérica y la opresión de los regímenes de Europa Oriental.

El siglo XX se ha distinguido por los esfuerzos para reglamentar y sistematizar el ejercicio del asilo, ya externo, ya interno. América Latina ha sobresalido por la celebración de diversas convenciones sobre la materia. Por otro lado, la O.N.U. ha desarrollado una gran labor para regular la situación de los refugiados. Así, el asilo a lo largo de su evolución dejó de ser una institución religiosa para convertirse en una institución de derecho internacional público, fundada en los derechos humanos.

CAPITULO II

EL ESTADO

- 1.- El Estado como sujeto de Derecho Internacional.
- 2.- Organos del Estado en sus relaciones exteriores.
- 3.- Protección de los derechos humanos: instrumentos y convenciones internacionales sobre asilo.

1.- El Estado como sujeto de Derecho Internacional.

A lo largo de la evolución del asilo se ha podido apreciar cómo esta institución y la formación del Estado moderno han caminado a la par. La idea y el término Estado, que engloban a toda organización jurídico-política y a su forma de gobierno, fundamentan la práctica del asilo.

Con anterioridad se ha hecho mención del derecho de asilo como una facultad del Estado, pues es éste el que concede o no la protección al individuo asilado. El Estado, como toda persona moral o jurídica, actúa por medio de sus órganos, es decir, sus legítimos representantes y son estos los que, estudiando las circunstancias de cada caso y considerando el peligro inminente de perder la vida o la violación de los derechos humanos de la persona, otorgan el asilo.

Así pues, siendo el Estado un sujeto de derechos y obligaciones en la esfera jurídica, representa un papel de primer orden en la materia del asilo, materia que se ha

visto regulada por diversos tratados internacionales cuyos firmantes o signatarios son los Estados miembros de la comunidad internacional. Por tanto, dada la importancia de la forma suprema de organización de una sociedad, ésta será objeto de estudio.

En la antigüedad realmente no existió un vocablo cuya significación expresara lo que hoy día comprendemos como Estado. En Grecia se denominó **polis** a la organización jurídica de una ciudad o de una comunidad, de allí que todo el territorio griego se encontrara dividido en ciudades-Estados, como se les ha llamado. Sin embargo, las polis sólo por analogía podrán ser asimiladas al término Estado.

Posteriormente en Roma se habló de la **civitas** como ciudad-Estado, y de la **res publica**, como el conjunto de fines y de bienes pertenecientes a todos los ciudadanos. Esta última denominación se usó finalmente para expresar a la comunidad política misma. La expansión romana dio lugar al término **imperium**, no para señalar al Estado, sino para designar el poder de mando. Las expresiones **populus** y **gens** se reservaron para denominar ya al pueblo todo, ya a un conjunto de familias integrantes del pueblo. Ulpiano utilizó en *De iustitia et iure*, la denominación **status reipublicae** para referirse al Estado romano como entidad jurídico-política.

Durante la época feudal en Europa fueron empleados los vocablos **civitas**, **land**, **terrae** y **burg**, que hacían referencia al elemento puramente territorial del Estado. En el mismo período medieval, las palabras **reino** e **imperio** designaban a las monarquías, sin embargo no comprendían otras formas de organización estatal, como el régimen comunal adoptado por

las ciudades italianas de Florencia, Venecia y Génova. (99)

En los albores del siglo XV, se hizo sentir en Italia la necesidad de adoptar un término que incluyera tanto a la organización de la ciudad como entidad jurídico-política como a su gobierno constituido. De esta manera, surgió la denominación **stato**, que correspondía al estatuto jurídico de la ciudad.

La utilización del término **stato** se generalizó ampliamente y sirvió para designar en abstracto a todo tipo de organización jurídico-política y a su forma de gobierno, ya monárquica, ya republicana. En el opúsculo **El Príncipe** Maquiavelo hizo alusión al vocablo Estado en este sentido. La primera frase de la obra de este autor se hizo célebre al referirse a los principados y a las repúblicas como Estados. Posteriormente, en Francia en el siglo XVI, Jean Bodin usó el término **republique** para referirse al Estado en general en su obra **Les Six Livres de la République**. Sin embargo, ya en la época de Bodin se utilizaba la palabra Estado (**État**) con el significado que actualmente tiene.

A partir del siglo XVII el uso del vocablo Estado se ha generalizado, dando lugar a un amplio trabajo de investigación y estudio influido por todo tipo de sistemas filosóficos y políticos.

Aun cuando el término Estado es común en nuestros días, no por ello se dejan de utilizar sinónimos. En el Derecho Internacional se habla de pueblos, naciones y

(99) "Estado", Enciclopedia Jurídica Omeba, Driskill, S.A., Buenos Aires, 1979, T. X, pp. 816 y 817.

potencias. El pacto de la Liga de las Naciones (adoptado el 28 de junio de 1919) y la Carta de la Organización de Naciones Unidas (firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945), son un claro ejemplo de la utilización de estos vocablos cuya significación es la misma. El propio nombre de estos organismos internacionales no contiene la palabra Estado.

La idea de Estado implica toda una realidad que abarca los más diversos campos de la vida humana. De tal manera que, la definición de este concepto debe recoger sus características fundamentales.

El Estado se define como "una sociedad humana, establecida permanentemente en un territorio, regida por un poder supremo; bajo un orden jurídico, y que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana (bien público temporal)". (100)

De esta definición se deduce que el Estado tiene los siguientes elementos:

- A) Población: una agrupación de hombres, es decir, de seres racionales y libres que habitan en un espacio geográfico determinado. Por lo general, las personas que forman el elemento humano del Estado se encuentran vinculadas por diversos factores espirituales y materiales, lazos comunes como lo son la raza, la lengua, las costumbres, la religión, la cultura, la comunidad de recuerdos y

(100) González Uribe, Héctor, Teoría Política, Ed. Porrúa, S.A., México, 1984, p. 162.

otros. Esto da lugar a la nacionalidad, comprendida como el vínculo jurídico y político que tiene una persona con un Estado.

- B) Territorio: es el espacio o la porción de la superficie terrestre sobre la cual se establecen los hombres que integran el Estado. Este asentamiento debe ser permanente, pues el territorio es un elemento necesario para la colectividad estatal.

El territorio está compuesto por la superficie terrestre (incluyendo ríos y lagos), el subsuelo, el mar territorial (y plataforma continental correspondiente) y el espacio aéreo sobre tierra y mar territorial. Las características de cada uno de estos elementos son fijadas por la constitución política del propio Estado y por los tratados internacionales que celebra con los Estados vecinos.

El territorio tiene dos funciones: una negativa, consistente en señalar los límites del Estado, el ámbito espacial de validez de leyes y actos de autoridad. De esta forma, los Estados extranjeros no pueden intervenir dentro del territorio nacional de otro Estado.

Y otra positiva, porque constituye el asiento físico de su población y la fuente de los recursos naturales necesarios para que aquélla pueda satisfacer sus necesidades. Además es el instrumento material necesario para la obtención del bien público temporal, pues permite que el Estado cumpla con sus funciones de servicio, control y coordinación. (101)

(101) Porrúa Pérez, Francisco, Teoría del Estado, Ed.

Porrúa, S.A., México, 1987, pp. 270 y 271.

Por lo anterior, se concluye que el Estado tiene un derecho sobre su territorio, pero no un derecho personal, porque se ejerce sobre cosas y no sobre personas. Tampoco se trata de un derecho de soberanía o de imperio, que implica ejercicio de autoridad sobre personas. Por ello no resulta del todo correcta la expresión "soberanía territorial", porque la soberanía se ejerce sobre seres humanos que habitan un territorio, pero no sobre el territorio mismo. (102)

Sin embargo, en el derecho internacional se utiliza tal fórmula referida a la "autoridad completa y exclusiva que un Estado ejerce sobre todas las personas y cosas que se encuentran dentro, debajo o por encima de su territorio". (103)

El derecho del Estado sobre el territorio es un derecho de dominio, un derecho real, ya que representa un poder jurídico directo sobre una cosa y la existencia de una obligación general (por parte de los otros Estados) cuyo objeto es hacer respetar la situación del titular respecto de la cosa. No obstante lo anterior, el derecho del Estado es a la vez general y limitado. General porque se extiende a todo el territorio. Pero limitado porque respeta la propiedad de los habitantes sobre porciones territoriales.

En la esfera internacional, y dada la importancia del territorio para el Estado, éste puede defenderlo militarmente de cualquier invasión o ataque externo.

(102) González Uribe, Héctor, op. cit., p. 297.

(103) Sorensen, Max, op. cit., p. 264.

El Estado tiene derecho sobre el territorio en cuanto se sirve de éste para realizar los fines propios de su naturaleza específica (establecer el conjunto de condiciones económicas, sociales, culturales, morales y políticas necesarias para que el hombre pueda alcanzar su pleno desarrollo material y espiritual como persona). (104)

- C) La autoridad o poder público: El Estado, como toda sociedad humana, tiene una finalidad, pero para cumplir con ella se requiere de un poder que coordine, dirija, aliente y sancione la actividad de la población. Esta es la autoridad.

Ahora bien, la autoridad realiza dos tareas: la primera de ellas es el Gobierno, es decir, la dirección general de las actividades de las personas en vista del bien público. (105) La acción de gobernar implica dar órdenes a los gobernados, nacionales y extranjeros, que se encuentran en el territorio estatal. Esta actividad se lleva a cabo mediante normas jurídicas, ya generales como leyes y reglamentos; ya particulares, como sentencias judiciales y resoluciones administrativas. A esto se suma la existencia de una obligación jurídica que trae aparejada una sanción exterior para el caso de incumplimiento. Por tanto, a la autoridad le corresponde crear el derecho positivo, pues por su organización está en aptitud de realizar la labor legislativa, reglamentaria y de decisión, en materia administrativa y en materia jurisdiccional. Lo anterior no es obstáculo

(104) Porrúa Pérez, Francisco, op. cit., p. 287.

(105) Ibidem, p. 291.

para que los particulares colaboren en la creación de normas jurídicas.

El Gobierno puede hacer uso de la fuerza material para mantener el orden y obtener los fines de la sociedad estatal, pero la fuerza sólo es un auxiliar y no un fundamento. La libre cooperación de las personas es la base en la que se sustenta el Gobierno.

La segunda tarea es la Administración, es decir, la función organizadora de los servicios públicos de dirección, ayuda y suplencia de la actividad de los particulares. (106) A diferencia del Gobierno que se dirige a las personas, la Administración se enfoca a las cosas. Ambas actividades se complementan.

Algunos autores han hecho una clasificación de servicios públicos. De esta forma se habla de servicios de gobierno o jurídicos: legislativos, administrativos y judiciales; servicios de ayuda y de suplencia a la iniciativa privada; y servicios de aprovisionamiento para las funciones gubernamentales, tanto en personal como en recursos materiales, especialmente patrimoniales y financieros. (107)

De los anteriores elementos del Estado se desprenden sus características esenciales:

- I) Soberanía: el Estado es la agrupación humana de mayor jerarquía y, por los fines que persigue, requiere de un poder supremo, superior a los individuos o grupos que

(106) Idem.

(107) González Uribe, Héctor, op. cit., p. 309.

forman la población estatal. En el aspecto externo esto significa que ningún otro Estado puede inmiscuirse en los asuntos internos de otro.

Así, la soberanía significa que por encima del poder del Estado no existe ningún otro. Es el poder superior en la escala jerárquica, de tal forma que hay una relación de supraordenación frente a la cual los demás poderes aparecen como subordinados. "Es en el interior del Estado, y en relación con los individuos y grupos que integran la población del mismo, en donde se ejercita el poder soberano. Sólo allí tienen lugar esas relaciones de subordinación y supraordenación, entre los poderes sociales, por una parte, y el poder político, por la otra, en que consiste la soberanía". (108)

En el derecho internacional se habla de "soberanía externa" y "soberanía interna". La primera se refiere al derecho del Estado de determinar libremente sus relaciones con otros Estados, o con otras entidades, sin restricción o control por parte de otro Estado. (109)

La "soberanía interna" consiste en "el derecho o la competencia exclusivos del Estado para determinar el carácter de sus propias instituciones, asegurar y proveer lo necesario para el funcionamiento de ellas, promulgar leyes según su propia selección y asegurar su respeto". (110)

(108) Ibidem, p. 318.

(109) Sorensen, Max, op. cit., p. 264.

(110) Idem.

Sin embargo, en el ámbito internacional las relaciones entre los Estados se desarrollan en un mismo nivel, en un plano de igualdad. Por tanto, lo correcto es hablar de independencia. La frase "soberanía externa" simplemente es utilizada en forma analógica. La soberanía es una y como tal sólo se refiere al aspecto interno del Estado. Es absoluta porque es esencial al Estado, ya que si dejara de existir, el Estado mismo desaparecería como tal.

La soberanía se encuentra limitada por el propio fin para el cual ha sido creado el Estado, que es la obtención del bien público temporal, y por el Derecho, ya que si existe un poder supremo es para dictar y aplicar las normas jurídicas necesarias para la consecución del bien público temporal.

II) Personalidad moral y jurídica: el Estado, como toda agrupación humana organizada en vista de un fin, es una persona moral. Los hombres que forman el Estado se encuentran unidos por el objetivo que persiguen en común y para ello se crea toda una estructura para dirigir, controlar y prestar servicios. Así, los miembros del grupo participan en el gobierno y en la administración, de tal manera que este ente social que es el Estado es sujeto de derechos y obligaciones porque es una realidad diferente a los individuos que lo componen.

De este dato real, sociológico, se desprende la personalidad jurídica del Estado, pues el derecho reconoce el hecho social que se le presenta. La personalidad jurídica del Estado es única, pues el Estado nunca deja de ser soberano en los actos que

realiza. (111)

III) Sumisión al Derecho: la estructura del Estado y su funcionamiento son regulados por un orden jurídico. El derecho constitucional y el derecho administrativo son los encargados de organizar el poder público para el cumplimiento de sus funciones y el ejercicio de la soberanía. Pero la sumisión al Derecho no sólo se refiere al derecho positivo, sino a los principios generales del Derecho que fundamentan el orden positivo y colocan a la actividad estatal al servicio de la persona humana.

Los elementos y características esenciales analizados muestran lo que es el Estado. Ahora bien, para ser sujeto de Derecho, es necesario ser titular de derechos y poder exigir la satisfacción de los mismos; titular de obligaciones, por lo que se incurre en responsabilidad si hay incumplimiento; y tener capacidad para establecer relaciones con otras personas jurídicas.

Resulta correcto afirmar que el Estado soberano cubre todos estos requisitos, por lo cual, si bien no es el único, sí es el principal sujeto de derecho internacional. Baste recordar que la definición tradicional de derecho internacional básicamente hace referencia al Estado: "sistema jurídico cuya función primordial es regular las relaciones entre los Estados". (112)

En el ámbito internacional, la Convención de

(111) González Uribe, Héctor, op. cit., pp. 213 y 214.

(112) Sorensen, Max, op. cit., p. 53.

Montevideo de 1933 sobre Derechos y Deberes de los Estados, estableció el criterio para considerar al Estado como persona de derecho internacional. Conforme al citado documento, el Estado debe poseer una población permanente, un territorio definido, un gobierno y la capacidad para establecer relaciones con otros Estados. Estas cuatro cualidades integran el concepto de Estado soberano. (113)

En el Estado soberano existe una autoridad política central que lo representa interna y externamente. Así pues, el concepto de soberanía es de capital importancia en el derecho internacional. Como ya se había señalado con anterioridad al tratar los elementos del Estado, la soberanía comprende en el campo jurídico internacional tres aspectos: interno, externo y territorial.

Este carácter esencial de los Estados es reconocido por los principales instrumentos jurídicos de derecho internacional:

- a) La Carta de la Organización de las Naciones Unidas establece en el primer párrafo de su artículo segundo que "la Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros".
- b) La Carta de la Organización de los Estados Americanos reconoce en su artículo tercero, inciso b), que "el orden internacional está esencialmente constituido por el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados y por el fiel cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes

(113) Ibidem, p. 262.

del derecho internacional".

- c) La Carta de la Organización de la Unidad Africana en su artículo tercero, párrafo primero, reconoce la igualdad soberana de todos los Estados miembros. Y el artículo cuarto indica que "todo Estado africano, soberano e independiente, puede devenir miembro de la Organización".
- d) El Pacto de la Liga Árabe determina en su preámbulo que se pretende "defender y estabilizar esos lazos sobre la base del respeto a la independencia y a la soberanía de esos Estados...".

Ahora bien, como el concepto de soberanía es el pilar del derecho internacional, de él se derivan los principios fundamentales del derecho internacional.

Para Sorensen estos principios son:

- 1.- El de la igualdad de los Estados.
- 2.- El del deber de abstenerse de interferir en los asuntos exteriores e internos de otros Estados igualmente soberanos. (114)

Para Claude-Albert Colliard (115) son tres los principios del derecho internacional:

- 1.- El de la igualdad de los Estados.

(114) Ibidem, p. 265.

(115) Colliard, Claude-Albert, Instituciones de Relaciones Internacionales, Fondo de Cultura Económica, México, 1978, p. 288.

- 2.- El de no intervención.
- 3.- El de independencia.

Salvo diferencias terminológicas, ambos autores coinciden en los postulados que sirven de basamento al orden jurídico internacional. En consecuencia estos principios se reducen a dos:

- 1.- El principio de igualdad: todos los Estados por ser soberanos son iguales, sin importar su tamaño, población o poderío. Ningún Estado reconoce un poder superior al suyo.

De esta igualdad, según Oppenheim (116), se derivan cuatro consecuencias:

- A) Todo Estado tiene derecho a un voto (salvo pacto en contrario) para resolver por acuerdo las cuestiones que se presenten.
- B) El voto de un Estado pequeño tiene el mismo valor que el de un Estado grande.
- C) Según la regla de origen medieval **par in parem non habet imperium**, ningún Estado puede pretender ejercer jurisdicción sobre otro Estado. Se ha considerado como norma de derecho internacional el principio de la inmunidad de los Estados soberanos de la jurisdicción de los tribunales de otros Estados.
- D) Los tribunales de un Estado no pueden poner en duda

(116) Oppenheim, L. F., op. cit., pp. 281 y ss.

la validez o legalidad de los actos oficiales de otro Estado o de los actos de sus agentes oficialmente reconocidos, siempre y cuando dichos actos surtan sus efectos dentro de la esfera de la propia jurisdicción del Estado en cuestión y no sean contrarios a las normas de derecho internacional.

Como consecuencia del principio de igualdad, se reconoce a los Estados el derecho a establecer relaciones, firmar tratados, participar en la integración de organismos internacionales, el respeto a un prestigio. Tradicionalmente estos derechos han sido denominados: de relación, de buen nombre y reputación.

- 2.- El principio de independencia: es una consecuencia de la soberanía de los Estados. Por este principio el Estado no reconoce una autoridad superior en la sociedad internacional, cada Estado debe respetar las acciones que realice otro Estado dentro de sus fronteras sobre las personas y las cosas que en ellas se encuentran. Por tanto, los Estados tienen el deber de abstenerse de intervenir en los asuntos internos y externos de otros Estados (el llamado principio de no intervención y el respeto a la libre determinación de los pueblos), de abstenerse de amenazar o emplear la fuerza contra la integridad territorial de otro Estado. Por ello los Estados también tienen el derecho a la legítima defensa y a la conservación.

La coexistencia pacífica surge así como el instrumento adecuado para la convivencia de los Estados y la solución conciliatoria de los conflictos que se originan en las relaciones internacionales.

Oppenheim señala que tradicionalmente estos principios han sido conocidos como derechos y deberes fundamentales de los Estados. Prueba de ello es que en diferentes instrumentos internacionales se incluye un capítulo al respecto, como lo establece, por ejemplo, la Carta de la Organización de los Estados Americanos en su capítulo IV, artículos 9 al 22.

Y el Proyecto de Declaración de Derechos y Deberes de los Estados, formulado por la Comisión de Derecho Internacional y adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que contiene catorce artículos.

Los Estados soberanos tiene personalidad internacional y por lo general, los nuevos Estados que se constituyen son reconocidos como miembros de la comunidad internacional. El reconocimiento implica aceptar que una unidad política que existe de hecho y se considera a sí misma como Estado, tiene derecho a la igualdad, dignidad, independencia y supremacía territorial y personal, y reconoce estos mismos derechos en los otros Estados. (117)

En la doctrina existen dos opiniones sobre el reconocimiento:

La primera es la constitutiva, que sostiene que un Estado se convierte en sujeto de derecho internacional sólo mediante el reconocimiento por parte de otros Estados.

La segunda es la declarativa, que considera al reconocimiento como declaración de un hecho existente. Un

(117) Ibidem, p. 278.

Estado existe como sujeto de derecho internacional tan pronto como cumple los requisitos de la condición de Estado.
(118)

Así las cosas, la teoría más adecuada a la realidad es la declarativa, pues el Estado, antes que nada, es un hecho que se manifiesta en el control efectivo de un territorio y de su población. Esta doctrina ha sido aceptada por el Instituto de Derecho Internacional, el cual afirmó en 1936 que "el reconocimiento tiene un efecto declarativo". Y la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en su artículo 12 (conforme al Protocolo de Buenos Aires), establece que: "La existencia política del Estado es independiente de su reconocimiento por los demás Estados. Aun antes de ser reconocido, el Estado tiene el derecho de defender su integridad e independencia, proveer a su conservación y prosperidad y, por consiguiente, de organizarse como mejor lo entendiésemos, legislar sobre sus intereses, administrar sus servicios y determinar la jurisdicción y competencia de sus tribunales. El ejercicio de estos derechos no tiene otros límites que el ejercicio de los derechos de otros Estados conforme al derecho internacional".

El reconocimiento ha sido utilizado en la práctica como un instrumento de presión política.

El Derecho Internacional Público tiene su basamento en el consenso de los Estados que ha dado lugar a las reglas consuetudinarias que todos aceptan. La comunidad internacional no cuenta con una autoridad central superior

que dirima las controversias, por ello la negociación y la firma de tratados son herramientas de vital importancia para crear las normas de derecho internacional.

2.- Organos del Estado en sus relaciones exteriores.

Uno de los elementos del Estado es la autoridad o poder público, que tiene a su cargo la realización de dos tareas: el gobierno y la administración. El gobierno consiste en formular órdenes en tal o cual sentido para conservar el Estado y alcanzar sus fines. La administración es una actividad dirigida a organizar los servicios públicos que ayuden o suplan la acción de los particulares y a ejecutar en la práctica los mandatos del gobernante.

El Estado posee determinadas atribuciones (lo que puede o debe hacer) a fin de alcanzar los objetivos estatales. Pero en íntima relación con las atribuciones se encuentran las funciones del Estado. Estas no son más que la forma de ejercicio de las atribuciones, los medios de que el Estado se vale para realizarlas. De esta manera existen tres funciones: la legislativa, la administrativa y la jurisdiccional.

La realización de estas funciones se desarrolla por medio de esferas especiales de competencia denominadas órganos. Y cada órgano tiene un titular encargado del ejercicio de esa competencia, esto es, una persona física que forma y exterioriza la voluntad del Estado que, por ser persona jurídica, requiere de la intervención de las personas físicas para llevar a cabo las actividades ejercitando la soberanía.

Los órganos del Estado se escinden en tres grupos independientes entre sí y cada uno de ellos guarda una unidad interna que los constituye en Poderes. De esta manera, el ejercicio de la soberanía reside en el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, a los que les corresponden funciones diferentes y la creación de relaciones de colaboración y control recíproco. Esta estructura y organización del Estado se encuentra contenida y regulada en la Constitución.

Ahora bien, el Poder Ejecutivo al que le corresponde la función administrativa (la que se realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales), puede ser observado desde un doble aspecto: como Gobierno o Poder político y como Poder administrativo.

Como Gobierno o Poder político le corresponde la coordinación de los varios poderes del gobierno y la alta dirección del Estado, como representante del Estado le corresponde realizar los actos de alta dirección necesarios para asegurar la existencia y el mantenimiento del propio Estado y orientar su desarrollo de acuerdo con cierto programa que tienda a la consecución de una finalidad determinada de orden político, económico o, en general, de orden social. Los actos que con tal finalidad realiza el Poder Ejecutivo son los que constituyen los actos de gobierno. (119) Este primer aspecto también se refiere a la situación que guarda respecto a los demás poderes en que se divide el ejercicio de la soberanía.

(119) Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A., México, 1988, p. 65.

Como Poder administrativo le compete la realización de actos concretos destinados a satisfacer las necesidades de la colectividad.

El titular del Poder Ejecutivo, el jefe de Estado o de gobierno, ya sea un individuo o un cuerpo colegiado, expresa y representa la unidad del Estado, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Aunque el jefe de Estado o de gobierno no es más que el titular de uno de los poderes del Estado, tiene una jerarquía suprema porque le corresponde realizar los actos cuya finalidad es la protección de los intereses más altos y delicados de la sociedad política considerada como una unidad. Esto no causa detrimento alguno al principio de la división de poderes consagrado por las constituciones modernas, pues siendo tres los poderes encargados del ejercicio de la soberanía, se requiere de un órgano que unifique las diversas funciones para la consecución del fin del Estado.

El Poder Ejecutivo requiere de diversos medios para la satisfacción de los intereses y las necesidades de la colectividad, es decir, para llevar a cabo la función administrativa es necesaria una organización especial. Esta organización es la Administración Pública.

El titular del Poder Ejecutivo es el jefe de la Administración Pública y como tal, concentra los poderes jerárquico, de decisión y de mando indispensables para conservar la unidad de la Administración. Esta se encuentra compuesta por diferentes órganos entre los que se distribuye el ejercicio de las facultades administrativas con fundamento en leyes y reglamentos que desarrollan los principios establecidos en el texto constitucional.

Los órganos de la Administración Pública adoptan, por lo general, los nombres de secretarías de Estado o ministerios o departamentos de Estado. El titular de cada uno de estos órganos está encargado del despacho de los asuntos que por ley le competen; sin embargo, cuenta con auxiliares que realizan el trámite y la resolución de las cuestiones que le corresponden. De esta forma se atienden las necesidades de la sociedad en todos los campos: económico, cultural, asistencial, protección del Estado, prestación de servicios públicos, etc.

Ya se ha mencionado que la comunidad internacional se encuentra conformada por Estados, principalmente y por organizaciones internacionales. Pues bien, en el campo internacional el jefe de Estado o el jefe de gobierno son reconocidos como las máximas autoridades en las relaciones internacionales. El derecho internacional considera que son, ipso facto, portavoces de sus Estados. (120) Tradicionalmente se ha atribuido al jefe de Estado o de gobierno el *ius omnimodae representationis*.

La Convención sobre el Derecho de los Tratados establece las reglas relativas a la capacidad de los Estados para celebrar tratados. El artículo sexto de esta Convención reconoce la capacidad que tiene todo Estado para celebrar tratados. El artículo séptimo establece que:

1. Para la adopción o la autenticación del texto de un tratado, o para manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, se considerará que una persona representa a un Estado:

(120) Sorensen, Max, op. cit., p. 376.

- a) si presenta los adecuados plenos poderes; o
- b) si se deduce de la práctica seguida por los Estados interesados, o de otras circunstancias, que la intención de esos Estados ha sido considerar a esa persona representante del Estado para esos efectos y prescindir de la representación de plenos poderes".

El segundo párrafo del mismo artículo séptimo reconoce expresamente que: "En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado:

- a) los jefes de Estado, jefes de gobierno y ministros de relaciones exteriores...".

El jefe de Estado o de gobierno tiene autoridad plena para hablar en nombre de su país, no tiene obligación de comprobar sus atribuciones. La elección y el régimen al que están sujetos los jefes de Estado o de gobierno corresponde al derecho interno de cada país; el derecho internacional no tiene injerencia en ello.

Ahora bien, en el derecho internacional los jefes de Estado o de gobierno gozan de inmunidades y privilegios cuando se encuentran de visita en un país extranjero. Estas inmunidades y privilegios se otorgan con fundamento en la cortesía y el respeto a los principios de igualdad y de dignidad de los Estados soberanos.

La Convención sobre las Misiones Especiales, adoptada mediante resolución 2530 (XXIV) de la Asamblea General de la ONU, del 8 de diciembre de 1969, establece las normas relativas a los requisitos y privilegios indispensables que deben observarse al ser enviada una misión especial ante

otro Estado. Por misión especial se entiende "una misión temporal, que tenga carácter representativo del Estado, enviada por un Estado ante otro Estado con el consentimiento de este último para tratar con él asuntos determinados o realizar ante él un cometido determinado" (artículo 1, inciso a). Esto es aplicable a las visitas oficiales que realizan los jefes de Estado o de gobierno. De esta manera el artículo 21 de este instrumento de derecho internacional indica el estatuto del jefe de Estado y de las personalidades de rango elevado:

- "1. El jefe del Estado que envía cuando encabece una misión especial, gozará en el Estado receptor o en un tercer Estado de las facilidades y de los privilegios e inmunidades reconocidos por el derecho internacional a los jefes de Estado en visita oficial".
- "2. El jefe de gobierno, el ministro de relaciones exteriores y demás personalidades de rango elevado, cuando participen en una misión especial del Estado que envía, gozarán en el Estado receptor o en un tercer Estado, además de lo que otorga la presente Convención, de las facilidades y de los privilegios e inmunidades reconocidos por el derecho internacional".

El jefe de Estado goza de inviolabilidad e inmunidad de jurisdicción y exención de impuestos y gravámenes durante el periodo señalado para la misión especial. Los artículos 25 a 35 de la Convención contienen todo lo referente a estas inmunidades y privilegios.

La inmunidad de jurisdicción es el principal de estos privilegios, sin embargo puede desaparecer en virtud de acuerdos excepcionales, como sucedió en el Tratado de

Versalles respecto a la responsabilidad del emperador alemán, o en la formación del Tribunal de Nuremberg.

Al hablar del Poder Ejecutivo se mencionó que adoptaba una organización especial para realizar la función administrativa, denominada Administración Pública, y que el titular del Poder Ejecutivo (jefe de Estado o jefe de gobierno) encabezaba toda esta organización administrativa. Pues bien, las secretarías de Estado o ministerios o departamentos de Estado se encuentran subordinados al gobernante y cada uno desarrolla las actividades que le competen por ley.

El secretario de relaciones exteriores o ministro de relaciones exteriores o secretario de Estado (como se le conoce en Estados Unidos) es una parte integrante de la Administración Pública y como tal, le compete la conducción de las relaciones internacionales y la dirección del servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular. Sus atribuciones y responsabilidades corresponden al orden jurídico interno de cada Estado, pero en el ámbito internacional es importante su participación porque puede hablar en nombre de su país y puede comprometerlo en la esfera internacional.

El artículo séptimo de la Convención sobre el Derecho de los Tratados, anteriormente citado, reconoce al ministro de relaciones exteriores la calidad de representante del Estado, pues no necesita presentar plenos poderes o credenciales para que su autoridad sea aceptada plenamente.

El artículo 59 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (conforme al Protocolo de Buenos Aires)

regula al órgano de la OEA denominado Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Esta Reunión se celebra con el fin de considerar problemas de carácter urgente y de interés común para los Estados miembros, y para servir de órgano de consulta. Así, este instrumento americano reafirma la atribución específica del ministro de relaciones exteriores de representar a su Estado y manifestar su voluntad. Esto queda confirmado por lo que establece el artículo 63 de la misma Carta: "Si excepcionalmente el ministro de Relaciones Exteriores de cualquier país no pudiere concurrir a la reunión, se hará representar por un delegado especial".

La Corte Internacional de Justicia también ha adoptado el criterio de que la declaración unilateral del ministro de relaciones exteriores produce efectos jurídicos para su Estado. Esto sucedió en el caso en el que Australia y Nueva Zelandia demandaron a Francia por las pruebas nucleares que realizaba en el atolón de Mururoa en el océano Pacífico. La Corte Internacional de Justicia manifestó que "una declaración, sea verbal o escrita, no implica diferencia esencial... La forma no es decisiva". (121) Por lo que el acto unilateral que emana del órgano competente del Estado y que produce consecuencias jurídicas no requiere de una forma especial para surtir efectos.

Con anterioridad, en 1933, la Corte Permanente de Justicia Internacional había llegado a la misma conclusión en la controversia surgida entre Dinamarca y Noruega relativa al estatuto legal de Groenlandia oriental.

(121) Ortiz Ahlf, Loretta, Derecho Internacional Público, Harla, S.A. de C.V., México, 1989, p. 37.

El ministro de relaciones exteriores desempeña el papel de mediador entre el jefe de Estado y los órganos de los Estados extranjeros. Es el punto de contacto entre su Estado y las demás potencias. Por ello Oppenheim le llama "intermediario". (122)

Este carácter de ministro de relaciones exteriores se encuentra regulado y reconocido por diversos instrumentos jurídicos internacionales. Así, la Convención sobre Relaciones Diplomáticas dispone en su artículo 10:

"1. Se notificará al Ministerio de Relaciones Exteriores, o al ministerio que se haya convenido, del Estado receptor:

- a) El nombramiento de los miembros de la misión, su llegada y su salida definitiva o la terminación de sus funciones en la misión; ..."

El artículo 17 de la misma Convención establece la obligación del jefe de misión de notificar al Ministerio de Relaciones Exteriores el orden de precedencia de los miembros del personal diplomático de la misión.

El segundo párrafo del artículo 41 del mismo instrumento dispone que:

"2. Todos los asuntos oficiales de que la misión esté encargada por el Estado acreditante han de ser tratados con el Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado receptor por conducto de él, o con el ministerio que se haya convenido".

También la Convención sobre Relaciones Consulares incluye en sus artículos 21 y 24 disposiciones similares a las contenidas en la Convención sobre Relaciones Diplomáticas, en cuanto a la obligación de notificar al Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado receptor los nombramientos, el orden de precedencia, las llegadas y salidas de los miembros de una oficina consular.

La Convención sobre las Misiones Especiales y Protocolo Facultativo sobre la Solución Obligatoria de Controversias establece en su artículo 11 el deber de notificar al Ministerio de Relaciones Exteriores u otro órgano del Estado receptor que se haya convenido, todo lo referente a la composición, arribos y salidas de una misión especial (similar al artículo 10 de la Convención sobre Relaciones Diplomáticas).

El artículo 15 del mismo instrumento dispone que:

"Todos los asuntos oficiales con el Estado receptor de que la misión especial esté encargada por el Estado que envía deberán ser tratados con el Ministerio de Relaciones Exteriores o por conducto de él, o con otro órgano del Estado receptor que se haya convenido" (similar al segundo párrafo del artículo 41 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas).

Toda esta normatividad demuestra la importancia del ministro de relaciones exteriores como conductor de las relaciones internacionales y encargado de la comunicación con los otros miembros de la comunidad internacional con el fin de preservar la convivencia pacífica y la cooperación entre ellos.

El derecho internacional también reconoce inmunidades y privilegios al ministro de relaciones exteriores, como lo señala expresamente el párrafo segundo del artículo 21 de la Convención sobre las Misiones Especiales y Protocolo Facultativo sobre la Solución Obligatoria de Controversias (anteriormente citado al tratar lo relativo al jefe de Estado). Las cuestiones no reguladas expresamente por esta Convención se rigen por la costumbre y la cortesía internacionales.

Es necesario recordar que, como lo reconoce la propia Convención sobre las Misiones Especiales, "el objeto de los privilegios e inmunidades relativos a las misiones especiales no es favorecer a individuos sino garantizar el desempeño eficaz de las funciones de éstas en cuanto a misiones que tienen el carácter representativo del Estado".

Ya en el presente trabajo se afirmó que el ministro de relaciones exteriores es el director del servicio exterior conformado por agentes diplomáticos y agentes consulares. Generalmente se trata de funcionarios especializados que, subordinados al gobernante o al ministro de relaciones exteriores, se hacen cargo de las relaciones internacionales de su país. En primer término se procederá a hablar de los agentes diplomáticos.

Para Philippe Cahier la diplomacia es "la manera de conducir los asuntos exteriores de un sujeto de derecho internacional utilizando medios pacíficos y principalmente la negociación". (123)

(123) Cahier, Philippe, Derecho Diplomático Contemporáneo, Ediciones Rialp, S.A., Madrid, 1965, p. 19.

Sorensen define a la diplomacia como "el instrumento mediante el cual se lleva a efecto la política exterior". Este autor comprende por política exterior "el conjunto de decisiones tomadas por un gobierno en relación con la posición del Estado vis-á-vis otros Estados y, además, su actitud dentro de las organizaciones y conferencias internacionales". (124)

Durante siglos las relaciones diplomáticas entre los Estados se regularon por la costumbre. No fue sino hasta 1815 que el Congreso de Viena adoptó un reglamento, el cual fue complementado con el Protocolo de Aquisgrán del año de 1818. Posteriormente, en 1928, los Estados miembros de la Unión Panamericana firmaron en la ciudad de La Habana, Cuba, la Convención sobre Funcionarios Diplomáticos (limitada al ámbito americano).

El 18 de abril de 1961 se firmó en Viena, Austria, la Convención sobre Relaciones Diplomáticas, que entró en vigor el 24 de abril de 1964. Este instrumento es el que regula actualmente esta materia y es de gran importancia porque numerosos Estados de todos los continentes se han adherido a ella. Esta Convención reconoce las normas consuetudinarias de derecho internacional.

Conforme al artículo 2º de esta Convención, el establecimiento de una misión diplomática se efectúa por consentimiento mutuo de los Estados. Cahier manifiesta que:

"Para que este acuerdo sea efectivo deben cumplirse dos condiciones: primera, que la entidad que envía la misión

diplomática y aquélla que la recibe posean personalidad jurídica internacional; segunda, que esos Estados o que los gobiernos de esos dos Estados se hayan reconocido". (125) Con esto queda desechada la antigua teoría del **derecho de legación** considerado como atributo del Estado.

Por misión diplomática se entiende "un conjunto de personas nombradas por un Estado llamado el acreditante para ejercer, bajo la autoridad de un jefe de misión, funciones de carácter diplomático en el territorio de un Estado extranjero, llamado acreditario".(126)

Las funciones de la misión diplomática son principalmente de representación, protección, negociación y observación. El artículo 3º de la Convención de Viena así lo dispone:

"1. Las funciones de una misión diplomática consisten principalmente en:

- a) Representar al Estado acreditante ante el Estado receptor;
- b) Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional;
- c) Negociar con el gobierno del Estado receptor;
- d) Enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor e informar sobre ello al gobierno del Estado acreditante;

(125) Cahier, Philippe, op. cit., p.85.

(126) Colliard, Claude-Albert, op. cit., p. 239.

- e) Fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor".

Las misiones diplomáticas son de diferentes clases, dependiendo del jefe de misión de que se trate. De esta forma existen embajadas (a cargo de un embajador), nunciaturas (a cargo de un nuncio), legaciones (dirigidas por un ministro), internunciaturas (dirigidas por un internuncio). (127) El artículo 14 de la Convención de Viena contempla esta clasificación.

Con el desarrollo de las relaciones amistosas entre las naciones, han surgido nuevas misiones diplomáticas como:

- A) Altos Comisariados: misión diplomática establecida en un Estado con el cual se tienen intereses muy estrechos que a veces llegan a la unión personal (tal es el caso de los Estados miembros de la Commonwealth).
- B) Delegaciones permanentes: misiones permanentes de un Estado acreditadas ante una organización internacional.
- C) Misiones de una organización internacional en un Estado (miembro o no miembro de ella). (128)

Respecto a los dos últimos incisos es aplicable la Convención sobre Prerrogativas e Inmunities de las Naciones Unidas, adoptada mediante resolución 22 A (I) de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas del 13 de febrero de 1946. Este instrumento reconoce la personalidad y capacidad jurídicas de la Organización de las Naciones

(127) Cahier, Philippe, op. cit., p. 98.

(128) Ibidem, pp. 100 y 101.

Unidas y regula la materia de prerrogativas y de inmunidades de que gozan los funcionarios de la Organización y los representantes de sus miembros.

Los agentes diplomáticos disfrutaban de inmunidades y privilegios (contenidos en los artículos 20 al 36 de la Convención de Viena) concedidos con el fin de garantizar el desempeño eficaz de las funciones de las misiones diplomáticas en calidad de representantes de los Estados. Esta idea plasmada en el preámbulo de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, hace a un lado por completo la teoría de la extraterritorialidad tan famosa en el pasado por haber servido como fundamento para el derecho de asilo. Ya con anterioridad se ha subrayado el carácter netamente humanitario del derecho de asilo y la importancia que reviste la inviolabilidad de la sede diplomática para proteger al asilado. Es deber del personal diplomático respetar las leyes y disposiciones locales, así como el no inmiscuirse en los asuntos internos del Estado receptor, por esta razón no resulta válido conceder asilo en el edificio de la misión diplomática actuando en contravención a los anteriores deberes.

Las principales inmunidades de que gozan las misiones diplomáticas y sus miembros son:

- A) Inmunidad de coerción o inviolabilidad: comprende tanto al edificio de la misión diplomática y los bienes muebles que en ella se contienen, como a los miembros de la misión. De esta manera, las autoridades locales no pueden penetrar al inmueble que ocupa la misión diplomática, ni pueden arrestar o aprehender a los agentes diplomáticos. En consecuencia, el Estado receptor se encuentra obligado a prestar protección a la misión diplomática y a sus

miembros para evitar cualquier daño al edificio de la embajada y agresiones en contra del personal diplomático.

- B) Inmunidad jurisdiccional: por regla general, los extranjeros se encuentran sometidos a las leyes y tribunales del Estado en el que se hallan, sin embargo los agentes diplomáticos constituyen una excepción porque no pueden ser sometidos a los órganos jurisdiccionales del Estado receptor. Los miembros de la misión gozan de inmunidad jurisdiccional penal, civil y administrativa, y no pueden ser objeto de ninguna medida de ejecución (Artículo 31 de la Convención de Viena). No obstante lo anterior, y para evitar abusos, la propia Convención de Viena establece que "la inmunidad de jurisdicción de un agente diplomático en el Estado receptor no lo exime de la jurisdicción del Estado acreditante".
- C) Privilegios de orden fiscal: los agentes diplomáticos se encuentran exentos del pago de impuestos y gravámenes personales o reales, nacionales, regionales o municipales, así como de toda clase de derechos de aduana.
- D) Otros privilegios: derecho a colocar la bandera y el escudo del Estado acreditante en los locales de la misión, la residencia del jefe de misión y en los medios de transporte de éste; derecho al culto privado, etc.

El personal diplomático disfruta de estos privilegios e inmunidades desde el momento en el que penetra en el territorio del Estado receptor para tomar posesión de su cargo o bien, si se encuentra ya en ese territorio, desde el momento en el que su nombramiento es comunicado al Ministerio de Relaciones Exteriores. (Artículo 39 de la

Convención de Viena). Las inmunidades y privilegios de los agentes diplomáticos cesan cuando salen del país en el que eran representantes acreditados.

El artículo 37 de la Convención de Viena extiende los privilegios e inmunidades antes detallados a la familia del agente diplomático, a los miembros del personal administrativo y técnico (y a sus familias), a los miembros del personal de servicio de la misión y a los criados particulares de los integrantes de la misión, siempre y cuando no sean nacionales del Estado receptor. Los miembros del personal de servicio y los criados particulares gozan de privilegios e inmunidad restringidos. Por regla general, depende del Estado acreditario el reconocimiento de tales inmunidades y privilegios. Por ejemplo, Claude-Albert Colliard pone en duda la existencia de la inmunidad jurisdiccional para el personal doméstico, pero es importante señalar que en estos casos resultan aplicables reglas de carácter consuetudinario y los criterios establecidos por cada Estado. (129)

El servicio exterior de un país se compone de funcionarios diplomáticos y funcionarios consulares. Los agentes diplomáticos representan a su Estado y se encargan de llevar a efecto la política exterior de su Estado, principalmente mediante la negociación.

A diferencia de los agentes diplomáticos, los agentes consulares no representan a su Estado ni desarrollan la política exterior, pero prestan un gran número de servicios de carácter apolítico y técnico, de importancia tanto para

(129) Colliard, Claude-Albert, op. cit., p. 244.

el Estado que los envía y sus ciudadanos, como para el Estado receptor y sus ciudadanos. (130)

Es importante mencionar que las misiones diplomáticas también pueden ejercer funciones consulares (artículo 3º, segundo párrafo de la Convención sobre Relaciones Diplomáticas), sin embargo las oficinas consulares no pueden desempeñar funciones diplomáticas. El artículo 70 de la Convención sobre Relaciones Consulares establece expresamente que las disposiciones de esta Convención se aplican, en la medida que sea procedente, al ejercicio de funciones consulares por una misión diplomática.

La Convención sobre Relaciones Consulares, firmada en Viena el 24 de abril de 1963 y que entró en vigor el 19 de marzo de 1967, regula esta materia. Este mismo instrumento establece la vigencia de las normas de derecho internacional consuetudinario para los casos que no estén expresamente contemplados por las disposiciones de la Convención.

Conforme al articulado de la Convención, las oficinas consulares pueden tener el carácter de consulado general, consulado, viceconsulado y agencia consular. Los titulares de estas oficinas deben ser provistos de una carta patente que los acredite ante el Estado receptor, el cual concederá la autorización correspondiente o exequátur (Artículos 11 y 12 de la Convención). Los funcionarios consulares son de dos clases: funcionarios consulares de carrera y funcionarios consulares honorarios (pueden ser extranjeros).

Los agentes consulares tienen una competencia

(130) Sorensen, Max, op. cit., p. 405.

territorial definida o circunscripción consular que no pueden modificar, también conocida como "arrondissement". (131) En cambio, los agentes diplomáticos se encuentran facultados para actuar en todo el territorio del Estado receptor, pues tienen la representación de su Estado.

El artículo quinto de la Convención enumera las funciones consulares, las cuales pueden ser clasificadas de la siguiente forma:

- A) De protección de los intereses del Estado que envía y de sus nacionales.
- B) De fomento de las relaciones comerciales, económicas, culturales, científicas y amistosas entre los Estados.
- C) De prestación de servicios:
 - 1) Extensión de pasaportes y visas;
 - 2) Función de notario y de Registro Civil;
 - 3) Comunicación de resoluciones judiciales y extrajudiciales y diligencia de comisiones rogatorias;
 - 4) Inspección y ayuda a buques, aeronaves y sus tripulaciones, que tienen la nacionalidad del Estado que envía.
- D) De información al Estado que envía de las condiciones comerciales, económicas, culturales y científicas que prevalecen en el Estado receptor.

Para el eficaz desempeño de estas funciones, los miembros de las oficinas consulares gozan de inmunidades y

(131) Colliard, Claude-Albert, op. cit., p. 247.

privilegios similares a los que disfrutaban los agentes diplomáticos. Sin embargo, estos privilegios e inmunidades son de una amplitud menor porque, como lo afirma Sorensen, "los cónsules disfrutaban de una condición privilegiada intermedia entre la existente para los diplomáticos y la de los simples extranjeros". (132)

De esta manera, los locales de las oficinas consulares son inviolables (salvo excepciones), así como los muebles que en ellos se encuentran (Artículo 31 de la Convención). Los agentes consulares gozan de inviolabilidad personal, sin embargo pueden ser detenidos cuando se trate de un delito grave y exista una decisión de la autoridad judicial competente. (Artículo 41). Los funcionarios consulares no están sometidos a la jurisdicción de las autoridades judiciales y administrativas del Estado receptor por los actos ejecutados en el ejercicio de las funciones consulares.

Por otra parte, los funcionarios y empleados consulares disfrutaban de una condición privilegiada en materia fiscal, toda vez que se encuentran exentos de todos los impuestos y gravámenes personales o reales, nacionales, regionales y municipales, y de todos los derechos de aduana (Artículos 49 y 50 de la Convención). Cabe hacer mención que conforme al capítulo III de la Convención, los funcionarios consulares honorarios poseen una condición privilegiada aún más restringida que la disfrutada por los agentes consulares de carrera.

Las características apuntadas de la institución

(132) Sorensen, Max, op. cit., p. 406.

consular permiten distinguirla de la función diplomática. Por esto se puede concluir que "las funciones que desarrollan los miembros de la rama diplomática, son de carácter eminentemente político" por ello obedecen instrucciones directas del Ministerio de Relaciones Exteriores o Secretaría de Relaciones Exteriores o del Departamento de Estado. (133)

Es por esto que el asilo (diplomático o político) sólo puede ser otorgado por las misiones diplomáticas y no por las oficinas consulares. Los convenios y tratados internacionales relativos a la materia del asilo excluyen a los consulados como lugares de asilo.

Los Estados actúan a través de diversos agentes. El jefe de Estado o de gobierno conduce la política exterior de su país y subordinados a él se encuentran el Ministro o Secretario de Relaciones Exteriores y el servicio exterior, principalmente la rama diplomática porque es la que tiene facultades para desarrollar concretamente la política exterior y representar a su Estado. De esta manera se puede observar que los órganos del Estado en sus relaciones exteriores se hallan dispuestos como en una pirámide cuya cúspide es ocupada por el jefe de Estado.

3.- Protección de los derechos humanos: instrumentos y convenciones internacionales sobre asilo.

La protección de los derechos humanos como una

(133) Molina, Cecilia, Práctica Consular Mexicana, Ed. Porrúa, S.A., México, 1978, p. 19.

cuestión de derecho internacional surgió en el presente siglo. Obviamente esto no significa que con anterioridad se hubiera desconocido este concepto, por el contrario, basta recordar que la legislación interna de los Estados desarrolló y consolidó la protección de los derechos humanos. Así, la Carta Magna, firmada el 15 de junio de 1215 por Juan Sin Tierra, Rey de Inglaterra, estableció el compromiso del rey de respetar diversos derechos de sus súbditos. La Declaración de Derechos del Estado de Virginia, del 12 de junio de 1776, consagró un catálogo de derechos fundamentales del individuo. Pero el documento cumbre fue la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano aprobada por la Asamblea General francesa el 26 de agosto de 1789. Esta Declaración representó el ideario de la Revolución francesa y plasmó el pensamiento filosófico y político del siglo XVIII. A partir de entonces, las constituciones modernas consagran un catálogo de derechos humanos que han sido reconocidos a la persona humana y que el gobierno se ha comprometido a respetar. Asimismo, se han establecido los mecanismos y procedimientos necesarios para su goce efectivo.

Los derechos humanos son "aquellos derechos fundamentales de la persona humana -considerada tanto en su aspecto individual como comunitario- que corresponden a ésta por razón de su propia naturaleza (de esencia, a un mismo tiempo, corpórea, espiritual y social), y que deben ser reconocidos y respetados por todo Poder o autoridad y toda norma jurídica positiva, cediendo, no obstante, en su ejercicio ante las exigencias del bien común". (134)

(134) Castán Tobeñas, José, Los Derechos Humanos, Ed. Reus, Madrid, 1981, p. 13.

Este concepto de derecho interno pasó a la esfera internacional al término de la Segunda Guerra Mundial. Las crueldades ocurridas a lo largo de la conflagración mundial produjeron la necesidad de proteger y reconocer internacionalmente los derechos humanos como piedra angular de la paz y orden internacionales. De esta manera, al constituirse la Organización de las Naciones Unidas, le fue señalada como una de sus principales funciones la de fomentar el respeto a los derechos humanos de todos los habitantes del planeta, sin distinción de raza, sexo, idioma o religión.

El 10 de diciembre de 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración Universal de Derechos Humanos mediante 48 votos a favor, ocho abstenciones (de los seis países del bloque socialista, de la Unión Sudafricana y Arabia Saudita) y ningún voto en contra. La Declaración fue preparada por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas dependiente del Consejo Económico y Social (ECOSOC), en observancia al mandato que derivó en forma directa de la Conferencia de San Francisco de 1945 (párrafo tercero del primer artículo de la Carta de la Organización de Naciones Unidas). La Declaración se ha convertido en el pilar de la codificación de derecho internacional de los derechos humanos y marcó el inicio de los trabajos normativos de la Comisión de Derechos Humanos. La Comisión ha preparado otros instrumentos internacionales como el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (1966), así como documentos más específicos relativos principalmente al problema del *apartheid*. Estos instrumentos conforman el sistema internacional de derechos humanos o sistema de derechos humanos de Naciones Unidas.

Sin embargo, la Declaración Universal de Derechos

Humanos sólo tiene fuerza moral porque no adoptó la forma de un tratado o de una convención. No se puede exigir a los Estados el cumplimiento de una obligación. Es por ello que "sólo se podrá decir que sus disposiciones se han convertido en normas imperativas de derecho internacional general (*ius cogens*), una vez que éstas sean aceptadas por todos o virtualmente todos los miembros de la comunidad internacional". (135)

La actividad de las Naciones Unidas ha alentado la protección de los derechos humanos en todos los continentes y ha dado lugar a la firma de convenciones de carácter regional. Los Estados se encuentran obligados a proteger no sólo a sus nacionales, sino a los extranjeros que se encuentran en su territorio.

Ahora bien, diversos instrumentos han reconocido al derecho de asilo como un derecho humano. Han sido numerosos los tratados y documentos suscritos para la protección de los asilados. A continuación se hace una lista de los documentos de este tipo de carácter universal, bien porque fueron aprobados por la mayor parte de los miembros de la Organización de las Naciones Unidas, o porque fueron resultado de una reunión o conferencia celebrada entre diversos países de diferentes continentes:

- a) Declaración Universal de Derechos Humanos.
- b) Resolución sobre el Asilo.

(135) Székely, Alberto, "México y los Instrumentos de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos" en La Protección Internacional de los Derechos del Hombre, UNAM, México, 1983, p. 217.

- c) Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
 - d) Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.
 - e) Resolución del Primer Congreso Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional.
 - f) Convención sobre el Estatuto de los Apátridas.
 - g) Convención para Reducir los Casos de Apatridia.
 - h) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
 - i) Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.
 - j) Declaración sobre el Asilo Territorial.
- a) Declaración Universal de Derechos Humanos (adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948):

El artículo 14 de esta Declaración establece que:

"1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país".

"2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas".

Así pues, la Declaración reconoce el derecho de toda persona a buscar asilo (pero no una obligación para el Estado), siempre y cuando no se trate de un delincuente común, es decir, aquél que cometió un delito que lesionó bienes jurídicos individuales, o de un genocida (contra los principios de la Organización General de las Naciones Unidas). Sólo está contemplado el asilo territorial, pues no cabe el asilo diplomático dentro de esta disposición.

- b) Resolución sobre el Asilo (adoptada por el Instituto de Derecho Internacional en Bath, el 12 de septiembre de 1950):

Esta Resolución consta de diez artículos en los que se establecen ciertas reglas dignas de ser observadas por los Estados en materia de asilo.

En su artículo 1º señala que: "el término asilo designa la protección que un Estado otorga en su territorio o en otro lugar dependiente de algunos de sus órganos a un individuo que la solicita". De esta manera, la Resolución reconoce los dos tipos de asilo: interno y externo.

El artículo 2 establece que el Estado que otorga asilo en su territorio no incurre en responsabilidad internacional alguna. También reconoce el derecho del Estado a expulsar al asilado, y para cooperar con otros Estados en la distribución y atención de los asilados. El artículo 3 contempla el asilo diplomático, que es el otorgado en los locales de las misiones diplomáticas, consulados, los buques de guerra, los buques del Estado afectados a servicios públicos, las aeronaves militares y los lugares dependientes de un órgano de un Estado extranjero facultado para ejercer autoridad sobre el territorio. Esta protección es concedida a todo individuo amenazado en su vida, su integridad corporal o su libertad por violencias de las autoridades locales, o contra las cuales estas últimas sean manifiestamente impotentes para defenderlo, o que ellas mismas toleren o provoquen. Estas disposiciones también se aplican cuando tales amenazas son producto de luchas intestinas.

Los agentes diplomáticos y los comandantes de buques y aeronaves pueden mantener el asilo aún contra las requisiciones de las autoridades locales y durante todo el tiempo que dure la situación que hubiese justificado el asilo.

El artículo 4 establece la posibilidad de evacuar fuera del territorio a los asilados, siempre y cuando se cumplan las condiciones y modalidades convenidas con las autoridades locales, y la seguridad de los asilados lo permita.

En caso de que el gobierno local desconozca el derecho del órgano del otro Estado para otorgar el asilo, debe presentar sus reclamaciones al Estado de que dependa el órgano aludido y no podrá poner fin al asilo con medidas de fuerza. Las cuestiones relativas al ejercicio del asilo serán discutidas por el agente diplomático y el Ministro de Relaciones Exteriores.

Finalmente, se reconoce el derecho de un Estado de proteger a sus nacionales y se prevé que toda divergencia nacida de la interpretación y aplicación de estas reglas (que no haya sido solucionada por otra vía), será sometida a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia. (136)

- c) Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (adoptado mediante resolución 428 (V) de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1950):

(136) Fernandes, Carlos, op. cit., pp. 313-317.

En las disposiciones generales se establece que "el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados asumirá la función de proporcionar protección internacional a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el Estatuto, y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos y, con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales". La labor del Alto Comisionado es de carácter humanitario y apolítico. Para el desarrollo de sus funciones, el Alto Comisionado seguirá las instrucciones de la Asamblea General o del Consejo Económico y Social.

El Alto Comisionado tiene competencia respecto de personas que hayan sido reconocidas como refugiados en virtud de diferentes arreglos y por la Organización Internacional de Refugiados y de cualquier persona que, "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera acogerse a la protección de ese país, o que, por carecer de nacionalidad y estar fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera regresar a él".

El Alto Comisionado asegura la protección de los refugiados mediante:

- 1) La celebración de convenios internacionales.
- 2) La ejecución de medidas destinadas a mejorar la situación de los refugiados.
- 3) La promoción de la admisión de refugiados en los territorios de los Estados.
- 4) El fomento de la repatriación voluntaria de los refugiados o su asimilación en nuevas comunidades.
- 5) La coordinación de esfuerzos de las organizaciones privadas e intergubernamentales que se ocupen del bienestar de los refugiados.

Este Estatuto también prevé el nombramiento de representantes del Alto Comisionado, aceptados por los gobiernos de los países en que se encuentren los refugiados. (137)

- d) Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (adoptada el 28 de julio de 1951, pero entró en vigor el 22 de abril de 1954, noventa días después de la fecha de depósito del sexto instrumento de ratificación o de adhesión):

Está compuesta por 46 artículos. En el primero de ellos define el término **refugiado** como el aplicado a toda persona que haya sido considerada como tal en virtud de diferentes arreglos o, a la que "debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que,

(137) Székely, Alberto, Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público, UNAM, 1981, T. I, pp.

careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él". La Convención no es aplicable a las personas que no se encuentren en estas condiciones o que reciban ayuda de un organismo distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Tampoco es aplicable a las personas que hayan cometido un grave delito común, un delito contra la paz, un delito de guerra, un delito contra la humanidad o un acto contrario a los principios y finalidades de las Naciones Unidas.

Los Estados formularán una declaración en la que precisen el alcance que desean darle a los acontecimientos causa del refugio, con respecto a las obligaciones asumidas por ellos en la Convención.

Todo refugiado debe acatar las leyes, reglamentos y medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público, del país en que se encuentra (artículo 2). Los Estados contratantes aplicarán las disposiciones de la Convención sin discriminación alguna (artículo 3). Todo Estado contratante otorgará a los refugiados el mismo trato que otorgue a los extranjeros en general, pero en tiempos de guerra o en otras circunstancias excepcionales, un Estado puede adoptar medidas provisionales para la seguridad nacional.

Respecto a la condición jurídica del refugiado se establece que:

- 1) El estatuto personal de cada refugiado se regirá por la ley del país de su domicilio o, a falta de

domicilio, por la ley del país de su residencia.

- 2) Los derechos inherentes al matrimonio deben ser respetados.
- 3) Los refugiados podrán adquirir bienes muebles e inmuebles, así como trasladar sus haberes, y otros derechos conexos.
- 4) Podrán proteger la propiedad industrial e intelectual.
- 5) Gozarán del derecho de asociación.
- 6) Tendrán libre acceso a los tribunales.
- 7) Tendrán derecho a un empleo remunerado; derecho a realizar trabajos por cuenta propia en la agricultura, la industria, la artesanía, el comercio y de establecer compañías comerciales e industriales; derecho a ejercer una profesión liberal.
- 8) Tendrá acceso a la vivienda, a la enseñanza y a la asistencia pública.
- 9) En materia laboral y de seguridad social, los refugiados recibirán igual trato que los nacionales.
- 10) Los refugiados gozarán de libertad de circulación. Los Estados expedirán documentos de identidad y de viaje a todo refugiado que se encuentre en su territorio.
- 11) Los refugiados, en cuanto a régimen fiscal, estarán sometidos a las mismas condiciones que los nacionales.

Los refugiados que se encuentren ilegalmente en el territorio de un Estado deberán regularizar su situación, para tal efecto los Estados concederán un plazo razonable y las facilidades necesarias para obtener la admisión en otro país.

Los Estados contratantes no expulsarán a refugiado alguno, a no ser por razones de seguridad nacional o de

orden público. En este caso, el Estado contratante debe tomar esta decisión conforme a los procedimientos legales vigentes y no podrá poner al refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.

Los Estados contratantes facilitarán la asimilación y la naturalización de los refugiados.

Finalmente, los Estados contratantes se obligan a cooperar con la Oficina del Alto Comisionado en el desarrollo de sus fines y a proporcionarle todo tipo de información acerca de la condición de los refugiados, cumplimiento de la Convención y leyes, reglas y decretos vigentes en materia de refugiados. (138)

- e) Resolución del Primer Congreso Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional (aprobada en Madrid el 10 de octubre de 1951):

Este documento reconoce que el derecho de asilo es una institución admitida y practicada por la comunidad hispano-luso-americana, y se trata de un derecho inherente a la persona humana.

Esta Resolución contiene trece artículos o puntos, todos ellos relativos al asilo diplomático. Así pues, se señala que el asilo diplomático se concede a los perseguidos políticos. La calificación de perseguido político (sólo tendrá efectos para los fines del asilo)

(138) Ibidem, pp. 393-411.

es realizada por el Estado asilante.

Ni los delincuentes comunes ni los terroristas pueden beneficiarse de este derecho. En los delitos de naturaleza compleja, sólo se considerarán comunes aquéllos que puedan dar lugar a la extradición.

El asilo puede ser otorgado en los inmuebles afectos a las representaciones diplomáticas o consulares, en los navíos de guerra, en los buques del Estado asilante afectos a servicios públicos, en las aeronaves militares o afectas a un servicio militar y en los lugares dependientes de un órgano del Estado asilante, admitido a ejercer autoridad sobre el territorio. El Agente del Estado asilante puede agregar al inmueble o inmuebles de la representación diplomática o agencia consular, los locales que sean indispensables para cobijar a los refugiados. Lo anterior coincide con lo expresado por el Instituto de Derecho Internacional en su resolución de 1950.

El asilo otorgado bajo las condiciones antes especificadas, no puede ser considerado como violación a la soberanía del Estado territorial, ni como intervención en sus asuntos internos. Además, el Estado asilante debe avisar al Estado territorial el nombre y características personales de los asilados, salvo que ello implique riesgo para el asilado.

Conforme a esta Resolución, el estado territorial puede exigir la evacuación de los asilados, entregando al representante diplomático del Estado asilante los documentos que sirvan de identificación personal al evacuado o evacuados. El Estado asilante puede, a su vez,

exigir las garantías necesarias para que no peligre la vida, el honor, la libertad o la integridad corporal del asilado o asilados objeto de evacuación. Pero también debe impedir que los asilados participen en actividades políticas contrarias al gobierno del Estado territorial.

En los casos de enfermedad grave o contagiosa, locura sobreviniente, prolongación del asilo por más de un año y en otras situaciones análogas, el Estado asilante puede exigir al Estado territorial el otorgamiento de garantías y de los documentos necesarios para que los asilados puedan salir libremente del país.

La ruptura de relaciones diplomáticas entre el Estado territorial y el asilante no pone fin al asilo, ya que el funcionario que haya concedido el asilo y deba salir del Estado territorial, confiará a otra representación extranjera el velar por la seguridad de los asilados en las mismas condiciones precedentes. Si el Estado territorial objeta la legitimidad del asilo concedido, deberá presentar su reclamación al Gobierno del Estado asilante, pero no podrá poner unilateralmente término al asilo.

En caso de que el asilado cometa actos, que, por su gravedad o repetición, a juicio del Agente del Estado asilante, puedan comprometer la responsabilidad de su Gobierno, el Estado asilante deberá por sí, o a requerimiento del Estado territorial, previa justificación que estime conveniente el asilante después de oír al asilado, dar por terminado el asilo.

Finalmente, se recomienda que para futuras convenciones que celebren los Estados

hispano-luso-americanos, se determinen expresamente la naturaleza de los delitos políticos cuyos sujetos pueden ser beneficiados por el asilo. (139)

- f) Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (adoptada el 28 de septiembre de 1954 por la Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en su resolución 526 A (XVII), del 26 de abril de 1954. Entró en vigor el 6 de junio de 1960):

Lo que nos interesa de esta Convención es su relación con la situación de los refugiados, muchos de los cuales carecen de nacionalidad. Así pues, conforme a este documento, el término **apátrida** designará a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación.

El artículo 1 en su segundo párrafo, establece que la Convención no se aplicará "a las personas que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, mientras estén recibiendo tal protección o asistencia". De esta manera, quedan comprendidos en esta Convención los refugiados a cargo del Alto Comisionado.

Este instrumento establece que el apátrida debe acatar las leyes y reglamentos del país donde se encuentra, así como las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público. Los Estados deben

(139) Fernandes, Carlos, op. cit., pp. 318-324.

reconocer a los apátridas:

- 1) Su estatuto personal, que se regirá por la ley del país de su domicilio o de su residencia;
- 2) El derecho a la propiedad de bienes muebles e inmuebles;
- 3) Los derechos de propiedad intelectual e industrial;
- 4) El derecho de asociación;
- 5) El acceso a los tribunales;
- 6) El derecho a empleo remunerado;
- 7) El acceso a la vivienda;
- 8) El acceso a la educación pública;
- 9) El derecho a la seguridad social y a la asistencia pública;
- 10) La libertad de circulación;
- 11) Una situación igual a la de los nacionales en materia de gravámenes fiscales.

El Estado también debe extender documentos de identidad y de viaje, y debe proporcionar facilidades a los apátridas para su naturalización. Los apátridas no pueden ser expulsados del país en que se encuentran, a menos que existan motivos de seguridad nacional y orden público para ello.

Como se puede apreciar, existen semejanzas entre esta Convención y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (antes referida). (140)

(140) Hervada, Javier y José M. Zumaquero, Textos Internacionales de Derechos Humanos, Ediciones Universidad de Navarra, S.A., Pamplona, 1978, pp. 300-315.

g) Convención para Reducir los Casos de Apatridia (adoptada el 30 de agosto de 1961):

Este instrumento tiene por objeto el que todo Estado contratante conceda su nacionalidad a la persona que por diversas circunstancias y de otro modo, sería apátrida.

Resulta de interés el artículo 7, el cual señala que: "1. a) Si la legislación de un Estado contratante prevé la renuncia a la nacionalidad, dicha renuncia sólo será efectiva si el interesado tiene o adquiere otra nacionalidad".

"b) La disposición del apartado a) del presente párrafo no se aplicará cuando su aplicación sea incompatible con los principios enunciados en los artículos 13 y 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas".

Y el artículo 9 que establece que: "Los Estados contratantes no privarán de su nacionalidad a ninguna persona o a ningún grupo de personas, por motivos raciales, étnicos, religiosos o políticos".

Ambas disposiciones protegen a las personas que buscan asilo y que disfrutan de él, ya que no pierden su nacionalidad por abandonar su país de origen. La renuncia a la nacionalidad queda prohibida cuando se utiliza como medio para permitir el ejercicio del derecho que tiene todo ser humano a salir de su país o a circular libremente por él. (141)

- h) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (adoptado mediante resolución 2200 (XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, y que entró en vigor el 23 de marzo de 1976):

Este Pacto promueve el respeto de los derechos y libertades humanos. En su artículo 12 reconoce diferentes derechos: "1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia".

"2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio".

"3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud, o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto".

"4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país".

Como se puede apreciar, los derechos contemplados en el artículo 12 son de gran importancia para la práctica efectiva del asilo territorial o refugio, pues la libertad para salir de cualquier país, incluso del propio, es el requisito indispensable para el ejercicio del derecho a buscar asilo y disfrutar de él. (142)

(142) Székely, Alberto, op. cit., pp. 249 y ss.

- i) Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (adoptado por resolución 2198 (XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 16 de diciembre de 1966):

Este Protocolo considera que en vista de que han surgido nuevas situaciones de refugiados desde que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados fue adoptada, y que hay la posibilidad de que los refugiados interesados no queden comprendidos en el ámbito de la Convención, y a fin de que todos los refugiados gocen de igual estatuto, define el término **refugiado** conforme al artículo primero de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, pero omitiendo la limitación de que se trate de refugiados producto de acontecimientos acaecidos antes del primero de enero de 1951. De esta manera la protección se extiende a todo tipo de refugiados, sin fijar fecha límite de ningún tipo. Con esto se ha permitido que las Naciones Unidas brinden ayuda a refugiados de las más diversas partes del planeta: En Asia, tras las guerras en Camboya, Vietnam, etc.; en Centroamérica, Medio Oriente, etc.

Los Estados partes aplicarán este Protocolo sin ninguna limitación geográfica y conforme a las declaraciones vigentes que sobre refugiados hayan hecho (de acuerdo con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados). También cooperarán con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR) en todo lo relativo a la condición de los refugiados, la ejecución del Protocolo y legislación concerniente a la materia de los refugiados. (143)

(143) Ibidem, pp. 412-416.

- j) Declaración sobre el Asilo Territorial (aprobada por resolución 2312 (XXII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1967):

Este documento tiene por objeto el que los Estados, en su práctica relativa al asilo territorial, se inspiren en los principios que establece en sus cuatro artículos. Obviamente esto no deja de ser una mera recomendación, ya que los Estados no se encuentran obligados de alguna manera a observar estas reglas.

En primer lugar establece que el asilo concedido a todas las personas con justificación para invocar el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (incluyendo las personas que luchan contra el colonialismo), deberá ser respetado por todos los demás Estados. Corresponde al Estado concedente la calificación de las causas que motivan el asilo.

Los Estados que concedan el asilo no permitirán que las personas asiladas se dediquen a actividades contrarias a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Las personas respecto a las cuales existan motivos fundados para considerar que han cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en tratados internacionales, no podrán invocar el derecho de buscar asilo o de disfrutar de éste.

Conforme a este instrumento internacional, el espíritu de solidaridad debe regir la actividad de los Estados a fin de ayudar al Estado que tropieza con

dificultades para dar o seguir dando asilo.

Ninguna persona asilada podrá ser objeto de expulsión o de devolución a un Estado en el que sea perseguida. Sin embargo, puede existir una excepción tratándose de seguridad nacional o de medidas para salvaguardar a la población, como en el caso de una afluencia en masa de personas. En estos casos excepcionales, el Estado concederá una oportunidad en forma de asilo provisional o de otro modo, a fin de que pueda ir a otro Estado.

Como se puede observar, la protección de la vida y libertad humanas queda manifiesta en los anteriores principios. Incluso se prevé la figura del asilo provisional como una medida para asegurar la situación del asilado y permitir su salida a otro país en el que no sufra persecución. (144)

Existe un documento interesante por los fines que persigue y por el público al que va dirigido (la humanidad entera), se trata de la encíclica *Pacem in terris*, publicada por el Papa Juan XXIII, el 11 de abril de 1963. Esta carta, en su tiempo, tuvo gran resonancia, pues fue comentada por U Thant, Secretario General de las Naciones Unidas; el Director General de la UNESCO; el Consejo de Europa; el Consejo Mundial de la Paz; la Liga de los Derechos Humanos, entre otros. Inclusive la misma encíclica menciona la Declaración Universal de Derechos Humanos.

La encíclica contiene un listado de los derechos

(144) Ibidem, pp. 1098-1100.

naturales del hombre, de los cuales el más importante para el tema del asilo es el derecho a la emigración. Así, el texto de esta carta señala que: "Ha de respetarse íntegramente el derecho de cada hombre a conservar o cambiar su residencia dentro de los límites geográficos del país; más aún, es necesario que le sea lícito, cuando lo aconsejen justos motivos, emigrar a otros países y fijar allí su domicilio". (145)

Respecto a la situación de los exiliados políticos y el derecho a la emigración se afirma que: "entre los derechos de la persona humana debe contarse también el que pueda lícitamente cualquiera emigrar a la nación donde espere que podrá atender mejor a sí mismo y a su familia. Por lo cual es un deber de las autoridades públicas admitir a los extranjeros que llegan y, en cuanto lo permita el verdadero bien de su comunidad, favorecer los propósitos de quienes pretenden incorporarse a ella como sus nuevos miembros". (146)

Por lo anteriormente citado, resulta claro concluir que este documento hace más referencia al refugio que al asilo diplomático, ya que se menciona sobre todo el derecho a salir de un país para encontrar en otro mejores condiciones de vida. No se hace alusión a la protección que puede brindar un Estado extranjero en sus representaciones diplomáticas o consulares.

Es en América Latina donde la cuestión del asilo,

(145) Iribarren, Jesús y José L. Gutiérrez García, Ocho Grandes Mensajes, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 1976, p. 217.

(146) Ibidem, p. 240.

tanto diplomático (político) como territorial (refugio), ha sido objeto de numerosos convenios y tratados. Los principales instrumentos americanos sobre la materia son los siguientes:

I. Asilo diplomático.

- a) Convención sobre Asilo (La Habana, 1928).
- b) Convención sobre Asilo Político (Montevideo, 1933).
- c) Convención sobre Asilo Diplomático (Caracas, 1954).

II. Asilo territorial.

- a) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá, 1948).
- b) Convención sobre Asilo Territorial (Caracas, 1954).
- c) Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) (Costa Rica, 1969).
- d) Acta de Contadora para la Paz y Cooperación en Centroamérica (Panamá, 1983).
- e) Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (Colombia, 1984).

III. Extradición.

- a) Convención sobre Derecho Internacional Privado (Código Bustamante) (La Habana, 1928).
- b) Convención sobre Extradición (Montevideo, 1933).
- c) Convención Interamericana sobre Extradición (Caracas, 1981).

Los tratados relativos a la extradición se incluyen en el ámbito del asilo porque contiene diversas disposiciones referentes al otorgamiento y a la calificación del mismo.

Los instrumentos americanos anteriormente enlistados serán objeto de un estudio posterior en el presente trabajo.

C A P I T U L O I I I

E L A S I L O E N A M E R I C A , A L A T I N A

1.- Asilo diplomático: antecedentes y tratados que lo regulan. 2.- Asilo territorial: instrumentos jurídicos que lo regulan. 3.- Asilo y extradición. 4.- El asilo en las constituciones de los países latinoamericanos. 5.- México frente al asilo.

1.- **Asilo diplomático: antecedentes y tratados que lo regulan.**

Dos son los tipos de asilo, el territorial (refugio) y el diplomático. Las características de ambos tipos de asilo ya han sido señaladas en el presente trabajo. Ahora bien, en América Latina estas dos formas de asilo se practican y se encuentran reguladas por instrumentos de carácter regional. Si bien es cierto que la práctica del refugio en Latinoamérica es relativamente más reciente que la del asilo diplomático, pues en las últimas décadas los problemas políticos y el surgimiento de las guerrillas en gran parte de Centroamérica han provocado el movimiento de un gran número de personas en busca de un lugar seguro en el que puedan desarrollar su vida normalmente, fuera de la discriminación y de la persecución.

La institución del asilo diplomático ha sido considerada como "una de las primeras y más legítimas

conquistas del Derecho Internacional Regional Americano". (147) Fue la obra de Carlos Calvo la que recopiló todos los elementos de este instituto jurídico practicado por los países latinoamericanos y lo divulgó en Europa.

El asilo diplomático se encuentra vinculado a las costumbres provenientes de España. Por eso se ha afirmado que "las verdaderas circunstancias responsables del origen y continuación de la práctica del asilo diplomático en la América Latina son, en parte, producto de la cultura hispana trasladada al Nuevo Mundo. Por ello es mejor conocida como una institución natural de la América Latina, y como resultado de las peculiares condiciones políticas y tradiciones culturales de la región". (148) Durante la época colonial la Iglesia concedía protección a los perseguidos por los representantes de la Corona Española. Esta práctica no representó una gran amenaza para la Corona, toda vez que en virtud del Regio Patronato, las autoridades temporales y eclesiásticas dependían del Rey.

Después de las guerras de independencia, las convulsiones políticas en los jóvenes países de Latinoamérica provocaron persecuciones y gran inestabilidad, por lo que se dio frecuentemente asilo en las iglesias a los enemigos del régimen en el poder. Sin embargo, para mediados del siglo XIX, la Iglesia había visto mermados sus privilegios y la concesión del asilo en las iglesias

(147) Martínez Viademonte, José Agustín, El Derecho de Asilo y el Régimen Internacional de Refugiados. Ediciones Botas, México, 1961, p. 22.

(148) Ronning, C. Neale, Derecho y Política en la Diplomacia Interamericana, UTEHA, 1965, p. 131.

prácticamente desapareció porque ya no era seguro. Entonces se buscaron lugares más efectivos para la concesión del asilo.

Las embajadas y legaciones que se habían establecido en los nuevos países al lograr su independencia, se convirtieron en los lugares adecuados para la concesión del asilo porque representaban un poderío con el que no se podía enfrentar una nación latinoamericana con un gobierno débil e inestable. La ruptura de relaciones diplomáticas era un problema grave. Aunado a esto, la inviolabilidad del representante diplomático y de los recintos diplomáticos (fundada en aquel entonces en la llamada extraterritorialidad), garantizaba que el asilo fuera respetado. De esta forma, la práctica del asilo diplomático era común en América Latina a mediados del siglo pasado.

José Joaquín Caicedo Castilla afirma que "el asilo diplomático ha sido reconocido en la América Latina con un doble objeto: Primero, para proteger la vida, la libertad o la seguridad de personas perseguidas por delitos políticos... protegiendo a estas personas se presta un servicio al Estado territorial mismo, porque se evita que un proceso parcial, que una decisión basada en los resultados de una revolución triunfante, puedan crear situaciones irreparables, razones de división profunda y de profundos odios entre los nacionales de ese Estado".

"El segundo objeto del asilo diplomático se relaciona con la aspiración que siempre ha existido en América Latina de asegurar el respeto de los derechos fundamentales del hombre. A pesar de los gobiernos, que en más de una ocasión han violado esos derechos, la aspiración ideal ha sido la de establecer en todas las naciones de América un régimen

democrático representativo. Es por esto que en el campo internacional la aceptación del asilo se ha mirado como un medio de garantizar la libertad política". (149)

Por lo general la concesión del asilo diplomático no ha sido considerada como una intervención en los asuntos internos del Estado territorial, toda vez que la práctica del asilo se ha realizado en favor de individuos de las más diversas ideologías y con el ánimo de proteger sus vidas y su libertad.

El asilo diplomático practicado por los países latinoamericanos posee un concepto y una regulación propios, que han sido elaborados a través del tiempo y mediante la celebración de diversas reuniones y tratados regionales. A continuación se hace una relación y exposición de éstos.

A) En 1867 se realizó la Conferencia de Lima, convocada por el Secretario de Relaciones Exteriores de Perú, en la que participaron los representantes de Bolivia, Brasil, Chile, Estados Unidos de América, Francia, Inglaterra y Perú. En esta reunión se pretendió fijar la extensión y los límites del asilo en las legaciones, sin embargo no se obtuvo el resultado esperado porque la situación política de los Estados era de lo más diversa. Esta Conferencia se celebró tras una etapa en la que habían surgido excesos en la práctica del asilo.

B) Tratado sobre Derecho Penal Internacional de 1889: del 25

(149) Caicedo Castilla, José Joaquín, El Panamericanismo, Roque Depalma Editor, Buenos Aires, 1961, pp. 299 y 300.

de agosto de 1888 al 18 de febrero de 1889, se celebró el Congreso Sudamericano de Montevideo en el que participaron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay.

El 23 de enero de 1889, los representantes de Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay firmaron el tratado. Este acuerdo versa "sobre competencia de los tribunales en razón de la materia y del territorio, en el dominio del derecho criminal y relativo a la calificación del acto imputado, el cual podrá ser delito para un Estado y no serlo para otros; se trató de evitar conflictos de jurisdicción". (150)

En este tratado se encuentran reglas relativas al asilo y a la extradición. El título II de esta convención, artículos 15 al 18, se refieren al asilo. Sin embargo, no se establece un concepto preciso de asilo e inclusive no se distingue del refugio, por ejemplo, en el artículo 15 se hace referencia a que:

"Ningún delincuente asilado en el territorio de un Estado podrá ser entregado a las autoridades de otro...".

Y el artículo 16 señala que:

"El asilo es inviolable para los perseguidos por delitos políticos, pero la Nación de refugio tiene el deber de impedir que los asilados realicen en su territorio...".

En el artículo 17 queda contenido el asilo diplomático, el cual es negado a los reos de delitos comunes. Este asilo puede ser concedido en las legaciones y en los buques de guerra surtos en aguas territoriales.

El artículo 23 (correspondiente al título III del tratado) consagra el principio de la no extradición de delincuentes políticos:

"Tampoco dan mérito a la extradición los delitos políticos y todos aquellos que atacan la seguridad interna o externa de un Estado, ni los comunes que tengan conexión con ellos".

"La clasificación de estos delitos se hará por la Nación requerida, con arreglo a la ley que sea más favorable al reclamado".

Pese a sus deficiencias, este tratado fue el primero que plasmó en su texto la regulación del asilo diplomático y destacó sus características primordiales:

- 1) El reconocimiento del derecho de asilo en favor de los delincuentes políticos.
 - 2) La no concesión del asilo a los delincuentes comunes.
 - 3) La inviolabilidad del asilado y la obligación de respetarla hasta su salida del territorio nacional.
 - 4) La no extradición por delitos políticos.
 - 5) El establecimiento de los derechos y obligaciones de los Estados y forma de ejercerlos.
- C) Tratado de Paz y Amistad de 1907: en Washington D.C., el 20 de diciembre de 1907, las Repúblicas de América Central: Costa Rica, Honduras, Nicaragua, El Salvador y

Guatemala, firmaron este tratado, en el que se fijaron ciertas reglas sobre el asilo y se extendió la protección del asilo a las naves de guerra y aun a las mercantes. Este acuerdo sólo vinculó a los signatarios.

- D) Acuerdo Bolivariano: el 18 de julio de 1911, se celebró en Caracas una conferencia entre las cinco repúblicas fundadas por Bolívar: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Este Acuerdo era de carácter regional y pretendía fomentar la paz y las buenas relaciones entre los cinco países. El artículo 18 del Acuerdo estableció:

"Artículo 18.- Fuera de las estipulaciones del presente Acuerdo, los Estados reconocen la institución del asilo, conforme a los altos principios del Derecho Internacional".

Este artículo ha recibido diversas interpretaciones, pues para algunos autores consagraba "la existencia de una regla de derecho consuetudinario, previamente establecida por los antecedentes proporcionados por una práctica general de varios decenios". (151)

Caicedo Castilla señala que para algunos juristas el artículo produce efectos jurídicos importantes: "1) Reconoce el asilo como un derecho; no es una práctica, no es un acto de simple tolerancia humanitaria, es una institución regida por principios de derecho. 2) Esa institución es reconocida conforme a los principios del

(151) Jesús María Yepes, citado por: Carlos Fernandes, *ibidem*, pp. 105 y 106.

derecho internacional, es decir, de acuerdo con los principios aceptados por los países americanos en sus conferencias internacionales y en sus declaraciones colectivas. 3) Aceptando la aplicación de los principios del derecho internacional, el artículo admite también la de aquellos principios derivados de la costumbre internacional". (152)

La institución del asilo fue reconocida, sin embargo el Acuerdo no estableció su reglamentación ni proporcionó una definición que uniformara los criterios que existían en esa época.

- E) Convención sobre Asilo: en 1911 el jurista brasileño Epitacio Pessoa redactó un proyecto de Código de Derecho Internacional Público en el que incluyó disposiciones relativas al asilo. Este proyecto sirvió de base para los trabajos realizados en la VI Conferencia Panamericana celebrada en La Habana, Cuba, en 1928. La Conferencia de La Habana tuvo el mérito de plasmar en un instrumento jurídico general lo que hasta entonces sólo había sido admitido parcialmente por tratados celebrados entre algunos países latinoamericanos.

La Convención sobre Asilo fue firmada el día 20 de febrero de 1928. Esta Convención fue la primera que se dedicó en forma expresa al asilo diplomático y estableció limitaciones al mismo, pues había ocasionado diversos abusos.

La Convención consta de 4 artículos. En el primero

(152) Caicedo Castilla, op. cit., pp. 301 y 302.

de ellos se confirma el principio de la denegación del asilo a los delincuentes comunes y la obligación, por parte del Estado asilante, de entregar a las personas acusadas o condenadas por delitos comunes a las autoridades locales tan pronto como así lo soliciten. También se prohíbe el asilo para los desertores de tierra y mar.

El artículo 1º hace referencia a "las personas acusadas o condenadas por delitos comunes". Sin embargo, en la Convención no se especifica cuáles son los delitos comunes que impiden el otorgamiento del asilo. Por lo que respecta al término *acusado* (es decir, aquél a quien se imputa algún delito), éste es empleado en sentido amplio y no con una significación técnica, pues las diferencias entre las legislaciones de los países latinoamericanos dificultan el cumplimiento de formalidades. Esta opinión es sustentada por Caicedo Castilla y la Corte Internacional de Justicia también se pronunció a favor de ella al dictar sentencia en el caso Haya de la Torre. (153) Este criterio es acertado porque la Convención pretendía limitar la práctica del asilo y evitar los excesos cometidos en el pasado. Ahora bien, la acusación debe ser anterior al asilo, pues no puede solicitarse la entrega de un asilado argumentando acusaciones por delitos comunes posteriores al asilo.

Si el asilo se niega a los delincuentes comunes, por lo consiguiente se concede a los delincuentes políticos. El artículo 2º establece este principio y señala a las legaciones, navíos de guerra, campamentos o

(153) Ibidem, p. 303.

aeronaves militares como lugares de asilo. Obviamente el avance tecnológico incorporó a las aeronaves como sitios de asilo. Por lo que respecta al término **legaciones**, éste comprende a las representaciones diplomáticas, sean legaciones o embajadas.

La disposición en comento establece en qué forma debe ser respetado el asilo. Como se ha mencionado, la Conferencia de La Habana trató de establecer limitaciones al asilo y por ello la representación de Argentina propuso la redacción del artículo a fin de evitar un reconocimiento incondicional o general del asilo. El artículo 2º quedó redactado de la siguiente forma:

"Artículo 2.- El asilo... será respetado en la medida en que, como un derecho o por humanitaria tolerancia, lo admitieren el uso, las Convenciones o las leyes del país de refugio y de acuerdo con las disposiciones siguientes".

De esta manera se estipuló que la práctica del asilo será respetada siempre y cuando se admita como un derecho o como tolerancia humanitaria, por los usos, Convenciones o leyes del país en el que se concede (Estado territorial). Esta disposición fue adoptada en atención al respeto a la soberanía local y permite a los Estados conservar su libertad de sustentar una política propia en materia de asilo. De esta forma la Convención no crea un sistema general, sino que remite a la legislación de los Estados signatarios.

El artículo 2º establece seis condiciones para la concesión del asilo:

- 1) Urgencia: el asilo se concede en casos de urgencia y sólo por el tiempo indispensable para que el asilado se ponga de otra manera en seguridad. Esta disposición no determina claramente qué se debe entender por urgencia, por lo cual queda sujeta a todo tipo de interpretaciones. La experiencia acumulada hasta la fecha de la Convención mostraba que los países latinoamericanos entendían que el asilo debía llegar a su fin lo más pronto posible y no prolongarse indefinidamente. Por lo general, el asilo terminaba con la salida del asilado hacia territorio extranjero o bien, con su entrega a la autoridad local, previo otorgamiento de las garantías necesarias.

Respecto a la urgencia, ésta debe apreciarse conforme a las diversas circunstancias que se presentan: las dificultades prácticas del asilo externo, la naturaleza irreparable de las consecuencias para el solicitante del asilo y los períodos en los que se subvierte el orden constitucional establecido. Generalmente, se protegen la vida y la libertad de los delincuentes políticos y de los perseguidos políticos, pero el objeto del asilo es "también sustraer al asilado de la justicia ordinaria, por tratarse de delitos políticos que por su propia naturaleza no se prestan a una apreciación judicial". (154)

- 2) Aviso a la autoridad territorial: el agente diplomático, el jefe de navío de guerra, campamento o

(154) Azevedo, Philadelpho, citado por: José Joaquín Caicedo Castilla, *ibidem*, p. 309.

aeronave militar que concede el asilo debe dar aviso al Ministro de Relaciones Exteriores del Estado del asilado.

- 3) Salida del asilado: el gobierno del Estado puede exigir que el asilado salga de su territorio dentro del más breve plazo posible, pero el agente diplomático del Estado asilante puede exigir, a su vez, las garantías necesarias para que se respete la inviolabilidad del asilado.

A este respecto cabe tener presente que la forma más normal de poner término al asilo es mediante la entrega del asilado a la autoridad local, previa prestación de garantías.

Conforme a esta Convención, el Estado asilante puede pedir el salvoconducto siempre y cuando el asilo haya sido regularmente concedido y el Estado territorial solicite la salida del asilado.

Algunos autores han interpretado la disposición tercera del artículo 2º de la Convención de diversa manera, pues, Caicedo Castilla, por ejemplo, considera que el Estado asilante puede exigir la salida del asilado y solicitar el salvoconducto al Estado territorial. Sin embargo, esta interpretación no se apega estrictamente al texto de la Convención y por otra parte, lleva a establecer la salida del asilado del Estado territorial como finalidad primordial del asilo diplomático, lo que resulta inexacto, pues el asilo diplomático no es un medio para conducir al refugio. La función primordial del asilo diplomático es la protección de la vida y de la libertad del hombre y sólo en los casos en los que existe

una persecución permanente y no hay otra manera de poner al asilado en seguridad, se puede solucionar el asunto mediante la salida del asilado de su país. De esta forma, la Convención de La Habana no contempla al salvoconducto como esencial de la institución del asilo diplomático. Nuevamente se hace énfasis en que la Convención se hizo para limitar el asilo y evitar los abusos en que se había incurrido.

El numeral 4º del artículo 2º, de la Convención de La Habana dispone que los asilados no podrán ser desembarcados en ninguna parte del territorio nacional ni en un lugar demasiado próximo a él. Esta es una consecuencia directa de la autorización de la salida del asilado, pues si el Estado territorial la ha permitido es porque busca evitar los posibles peligros que puede provocar la estancia del asilado. Y el Estado asilante tiene el deber de proteger al asilado, por lo que se encuentra obligado a trasladarlo a un lugar seguro que, claro está, no es el territorio en el que sufre persecución.

El numeral 5º del artículo 2º, determina que los asilados no pueden practicar actos contrarios a la tranquilidad pública mientras dure el asilo. Esto es debido a que el Estado asilante brinda protección al asilado y debe mantener el asilo en forma regular, pues no es un medio para obtener la impunidad del asilado y para intervenir en los asuntos internos del país.

El artículo 3º de la Convención deja vigentes los compromisos contraídos por los signatarios en virtud de acuerdos internacionales.

Este instrumento fue firmado por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Sin embargo, no fue ratificado por Argentina, Bolivia, Chile y Venezuela.

Esta Convención entró en vigor el 21 de mayo de 1929.

- F) La Convención de Montevideo de 1933: del 3 al 26 de diciembre de 1933 se celebró en Montevideo, Uruguay, la Séptima Conferencia Internacional Americana. Los trabajos de esta Conferencia se desarrollaron con base en el proyecto presentado por el Instituto Americano de Derecho Internacional. El 26 de diciembre se firmó la Convención sobre Asilo Político con el fin de precisar las disposiciones insuficientes de la Convención de La Habana.

Esta Convención está integrada por diez artículos. El primero de ellos expresamente modifica al artículo 1º de la Convención de La Habana, pues señala que no es lícito dar asilo en legaciones, naves de guerra, campamentos o aeronaves militares, a los inculpados de delitos comunes que estuvieren procesados en forma o que hubieren sido condenados por tribunales ordinarios. De esta manera se substituyó la frase "las personas acusadas o condenadas por delitos comunes" empleada en la Convención de La Habana. Esta substitución dio mayor precisión jurídica a esta disposición, pues se hace referencia a la existencia de un proceso instruido ante tribunales ordinarios, es decir, previamente establecidos. Pues, los tribunales extraordinarios,

creados *ex post facto*, se excluyen de este artículo, toda vez que su actividad implica una irregularidad y un acto lesivo a los derechos de la persona.

El artículo segundo de esta Convención establece, sin duda, la disposición más importante en materia de asilo, pues estipula que la calificación de la delincuencia política corresponde al Estado asilante. Frente a la Convención de La Habana, que no hace referencia alguna al problema de la calificación, esta disposición implica un avance en la regulación del asilo; sin embargo, presenta diversos problemas porque no se indican los principios al amparo de los cuales se realiza la calificación del delito ni se establece si ésta es definitiva. Por lo que pueden surgir diversas arbitrariedades en la práctica. Esta disposición consagró por primera vez en forma expresa el sistema de la calificación unilateral por el Estado asilante como el instrumento más eficaz para garantizar la institución del asilo.

El artículo 3º de la Convención establece que el asilo político no está sujeto a reciprocidad porque tiene el carácter de institución humanitaria. Pero la última parte de la disposición indica que "los Estados que no reconozcan el asilo político sino con ciertas limitaciones o modalidades, no podrán ejercerlo en el extranjero sino en la manera y dentro de los límites con que lo hubieren reconocido".

Esto refleja la problemática de América Latina, toda vez que se hace evidente una falta de uniformidad en la práctica del asilo.

En el caso de que las discusiones ocasionadas por una cuestión de asilo originen la solicitud de retiro de un agente diplomático, éste deberá ser reemplazado por su Gobierno, sin que esto dé lugar a la ruptura de las relaciones diplomáticas entre los Estados. Esto lo establece la Convención en el artículo 4º.

El artículo 5º de la Convención expresamente señala que no se afectan los compromisos contraídos con anterioridad por las partes.

La Convención de Montevideo sólo reguló el asilo interno, a diferencia de la Convención de La Habana en la que todavía se hizo alusión al refugio.

La Convención sobre Asilo Político fue firmada por Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Sin embargo, Argentina y Uruguay no la ratificaron. Entró en vigor el 28 de marzo de 1935.

- G) Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos: del 18 de julio de 1939 al 19 de marzo de 1940, se realizó el Segundo Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado en Montevideo, Uruguay. Esta reunión se efectuó para conmemorar el cincuentenario del Tratado de Montevideo de 1889, y en ella participaron los representantes de Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay.

El 4 de agosto de 1939, se firmó el Tratado, el cual tuvo como base el proyecto del argentino Saavedra Lamas.

El Tratado es el primero que establece una separación clara entre asilo y refugio. Consta de diecinueve artículos divididos en tres capítulos. El primero de ellos regula el asilo; el segundo, el refugio; y el tercero contiene disposiciones generales.

El artículo primero establece el principio de que la concesión del asilo es optativa para el Estado asilante, pues expresamente se indica que "el asilo puede concederse...". De esta forma, la concesión del asilo no constituye un deber jurídico.

El Tratado reconoce el asilo sólo para los delincuentes políticos y señala los locales en los que se otorga la protección. A este respecto agrega un nuevo lugar de asilo (no contemplado por otras convenciones): la residencia del Jefe de Misión, cuando éste no vive en el local de la embajada o legación.

Por lo general, los desertores no pueden ser beneficiados con el asilo, sin embargo el Tratado establece que sí se les concederá el asilo cuando el caso revista claramente carácter político. Este instrumento también reconoce que la calificación de las causas que motivan el asilo corresponde al Estado que lo concede.

En este instrumento se contempla el hecho de que los agentes diplomáticos o comandantes pueden habilitar otros locales, bajo el amparo de su bandera, para alojar a los asilados cuyo número excede la capacidad del lugar de asilo. Esto debe ser notificado a las autoridades territoriales.

El artículo 10º del Tratado prevé la hipótesis de la ruptura de relaciones diplomáticas. En este caso, el representante diplomático saldrá del Estado territorial con los asilados, y si esto no fuera posible, podrá entregarlos al agente diplomático de un tercer Estado con las garantías necesarias.

Con respecto al refugio, el Tratado reconoce que es "el concedido en el territorio de las Altas Partes Contratantes". Claramente se distingue entre asilo y refugio.

El Tratado prevé que las divergencias que surjan por su aplicación podrán ser resueltas por la vía diplomática o sometidas al arbitraje o a la decisión judicial de un tribunal cuya competencia reconozcan ambas partes.

El Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos contiene disposiciones más completas que las anteriores convenciones, no obstante sólo fue ratificado por Paraguay y Uruguay.

H) Convención sobre Asilo Diplomático: del 1º al 28 de marzo de 1954, se celebró en Caracas, Venezuela, la Décima Conferencia Internacional Americana, en la cual participaron los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (constituida en 1948). El 28 de marzo de 1954 se firmó la Convención.

A fin de solucionar las dificultades que habían surgido en la práctica del asilo (principalmente en el caso Haya de la Torre), el Comité Jurídico de Río elaboró un proyecto sobre asilo diplomático en el que se

consideraron las disposiciones establecidas por las Convenciones de La Habana y Montevideo (1933), y se pretendió precisar las cuestiones relativas a la calificación del delito, la condición de urgencia y el otorgamiento del salvoconducto. Era necesario un instrumento jurídico que regulara la materia para todos los países del continente, pues las anteriores convenciones no habían sido ratificadas por algunos Estados.

Se redactó un texto nuevo (aunque algunos representantes pretendieron simplemente fusionar las Convenciones de La Habana y Montevideo), el cual está formado por 24 artículos que regulan exclusivamente el asilo interno o diplomático.

1.- Lugares de asilo: El artículo primero de la Convención establece como lugares de asilo a las legaciones, navíos de guerra, aeronaves militares y campamentos militares. Asimismo, proporciona una definición de legación para los efectos de la Convención: "toda sede de misión diplomática ordinaria, la residencia de los jefes de misión y los locales habilitados por ellos para habitación de los asilados cuando el número de éstos exceda de la capacidad normal de los edificios". El mismo artículo dispone que los navíos de guerra o aeronaves militares que se encuentran en astilleros o talleres para su reparación, no constituyen recintos de asilo. El asilo en consulados no está permitido.

El artículo en comento estipula que el asilo concedido será respetado por el Estado territorial de acuerdo con las disposiciones de la presente

Convención. De esta forma y a diferencia de anteriores instrumentos jurídicos, no se hace remisión al Derecho Internacional o a los usos o principios generales de Derecho, lo que ocasionaba todo tipo de interpretaciones y problemas. La Convención se constituye en fuente exclusiva de los deberes y derechos de los Estados en materia de asilo.

El artículo segundo contiene el principio de que todo Estado tiene derecho de conceder asilo; pero no está obligado a otorgarlo ni a explicar por qué lo niega. Esto se debe a que el derecho de asilo es una facultad del Estado, por lo que no existe un deber jurídico que lo obligue a concederlo. Pero una vez otorgado el asilo, el individuo tiene derecho a gozar de él y no puede ser entregado a las autoridades territoriales.

- 2.- Sujetos de asilo: Conforme a esta Convención, los sujetos de asilo son las personas perseguidas por motivos o delitos políticos. Esto constituye una diferencia con las Convenciones de La Habana y Montevideo, en las cuales sólo se brindaba protección a los perseguidos por delitos políticos. La Convención de Caracas extiende el asilo a todas aquellas personas que ven en peligro su seguridad por razones políticas (lo que ha sucedido con gran frecuencia en algunos regímenes latinoamericanos).

El asilo no puede ser concedido a las personas que, al solicitarlo se encuentran inculpadas o procesadas por delitos comunes ante tribunales ordinarios competentes. Y tampoco puede ser concedido

a las personas que han sido condenadas y no han cumplido las penas respectivas ni a los desertores de fuerzas de tierra, mar y aire. No obstante este principio general establecido por el artículo 3º, se admite la excepción de poder conceder el asilo a los procesados, condenados y desertores cuando los hechos que motivan la solicitud de asilo son de carácter claramente político.

- 3.- Calificación: El artículo 4º de la Convención faculta al Estado asilante para calificar la naturaleza del delito o de los motivos de la persecución. Para esto, el funcionario diplomático asilante debe tomar en cuenta las informaciones que le ofrezca el gobierno territorial para normar su criterio respecto a la naturaleza del delito o de la existencia de delitos comunes conexos; pero será respetada su determinación de continuar el asilo o exigir el salvoconducto para el perseguido (artículo 9º). De esta manera, la Convención resuelve a favor del Estado asilante las posibles diferencias que surgieran con motivo de la calificación del delito. Así, el Estado territorial sólo puede emplear el poder de persuasión de sus funcionarios a fin de convencer al Estado asilante de no conceder protección al individuo perseguido.

También corresponde al Estado asilante apreciar si se trata de un caso de urgencia (artículo 7º), pues de conformidad con la Convención el asilo sólo puede ser concedido en casos de urgencia y por el tiempo estrictamente indispensable para que el asilado salga del país con las seguridades otorgadas por el gobierno del Estado territorial a fin de que no peligre su vida, su libertad o su integridad

personal, o para que se ponga de otra manera en seguridad al asilado (artículo 5º).

La Convención de Caracas es el primer instrumento jurídico que señala expresamente como casos de urgencia, entre otros:

- a) La persecución de un individuo por personas o multitudes que hayan escapado al control de las autoridades.
- b) La persecución de un individuo por las autoridades mismas.
- c) El que el individuo se encuentre en peligro de ser privado de su vida o de su libertad por razones de persecución política y no pueda, sin riesgo, ponerse de otra manera en seguridad.

Estos casos reflejan la experiencia latinoamericana del asilo y permiten normar el criterio del Estado asilante. Claro está que la apreciación de la condición de urgencia es subjetiva y la decisión del funcionario del Estado asilante no está sujeta a contradicción.

- 4.- El salvoconducto: el gobierno del Estado territorial puede exigir en cualquier momento la salida del país del asilado, para lo cual debe otorgar un salvoconducto y garantizar la seguridad del asilado.

A diferencia de la Convención de La Habana, en la que el Estado asilante sólo podía obtener el salvoconducto cuando el gobierno del Estado territorial exigía la salida del asilado, la Convención de Caracas faculta al Estado asilante para

pedir la salida del asilado, y el Estado territorial está obligado a dar inmediatamente el correspondiente salvoconducto y las garantías necesarias para que no peligre la vida, la libertad o la integridad personal del asilado (artículo 12). Inclusive el Estado asilante puede exigir que las garantías sean dadas por escrito (artículo 13).

El artículo 17 de la Convención establece una conexión entre el asilo y la extradición, pues el Estado territorial puede comunicar al Estado asilante su intención de solicitar la posterior extradición del asilado. Lo cual no impide la concesión del asilo conforme a las disposiciones de la Convención, pues el asilado permanece en el territorio del Estado asilante hasta que se reciba la petición formal de extradición.

De una u otra forma esta disposición permite pensar que la calificación realizada por el Estado asilante puede ser errónea, pues es regla general que sólo se concede la extradición de delincuentes comunes y no de delincuentes políticos. Por tanto, el Estado territorial solicita la extradición del asilado porque lo considera un delincuente común.

El funcionario que concede el asilo debe informar este hecho al Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado territorial (artículo 8) y debe impedir que el asilado practique actos contrarios a la tranquilidad pública o intervenga en la política interna del Estado territorial (artículo 18). Sin embargo, la Convención no establece sanción alguna en el caso de incumplimiento de estos deberes por parte del asilado. En cambio, el Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos de 1939,

establecía que la violación de los deberes por parte del asilado originaba el cese inmediato del asilo (artículo 5).

La Convención de Caracas regula por primera vez el hecho de que el gobierno del Estado territorial no esté reconocido por el Estado asilante. En estos casos el asilo puede ser otorgado de conformidad a las reglas establecidas por la Convención, sin que esto implique el reconocimiento (artículo 10). De esta forma se pretende proteger mediante el derecho convencional a la persona que sufre persecución.

El artículo 19 de la Convención establece que el asilo será respetado aun cuando exista una ruptura de relaciones diplomáticas entre el Estado territorial y el Estado asilante. En este caso, el funcionario diplomático que concedió el asilo debe abandonar el Estado territorial con los asilados. Si esto no es posible, el agente diplomático deberá entregarlos a la representación de un tercer Estado (parte de la Convención) con las garantías necesarias. Si tampoco se puede practicar lo anterior, el funcionario diplomático debe entregar a los asilados a un Estado que convenga en mantener el asilo. El Estado territorial está obligado a respetar este asilo.

El artículo 20 estipula que el asilo diplomático no está sujeto a reciprocidad y que toda persona puede estar bajo la protección del asilo.

La Convención de Caracas es el instrumento jurídico de derecho internacional más completo respecto al asilo diplomático, pues contiene disposiciones que solucionaron

algunos problemas ocasionados por las deficiencias de las Convenciones de La Habana y de Montevideo (1933). Sin embargo, presenta nuevos problemas porque atiende principalmente a las facultades del Estado asilante y olvida los intereses del Estado territorial.

Esta Convención entró en vigor el 29 de diciembre de 1954.

Del análisis de los tratados anteriormente enumerados se concluye que el asilo diplomático es una institución latinoamericana consagrada por el derecho convencional. Sin embargo, no todos los Estados ven y aplican del mismo modo el asilo. Inclusive no todos los países latinoamericanos han ratificado los instrumentos jurídicos sobre la materia. De tal forma que hay una diversidad de regímenes jurídicos en relación con el asilo diplomático.

La situación de estos tratados es la siguiente:

- 1.- Los instrumentos subregionales, es decir, que no surgieron de una Conferencia Interamericana a la que hubieran sido convocados todos los Estados americanos.
 - a) Tratado sobre Derecho Penal Internacional de 1889: ha sido ratificado por Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay. Fue denunciado (declaración unilateral para retirarse del tratado) por Perú.
 - b) Tratado de Paz y Amistad de 1907: ya no está vigente.
 - c) Acuerdo Bolivariano de 1911: ya no está vigente.
 - d) Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos (1939): ha sido ratificado y se encuentra en vigor entre Paraguay y Uruguay.

2.- Los instrumentos interamericanos.

- a) Convención sobre Asilo (La Habana 1928): ha sido ratificada y se encuentra vigente entre Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.
- b) Convención sobre Asilo Político (Montevideo 1933): ha sido ratificada por Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú.
- c) Convención sobre Asilo Diplomático (Caracas 1954): ha sido ratificada por Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Las tres convenciones interamericanas se encuentran vigentes porque al suscribirse una nueva convención no se ha abrogado la anterior. Pues, a diferencia de lo que sucede en el Derecho interno de los Estados, en el que el legislador al expedir una nueva ley respecto a una materia ya regulada, invalida las anteriores disposiciones jurídicas, en el Derecho Internacional no opera esta abrogación tácita.

Esto crea un problema sumamente complejo porque hay Estados americanos que no son partes de ninguna convención (como Argentina y Bolivia); otros son partes en alguna o algunas. Y no todos los miembros de la OEA las han ratificado. Por lo que realmente no existe uniformidad en las normas aplicables al asilo.

En el Derecho Internacional se ha tratado de solucionar el problema de la concurrencia de tratados

sucesivos, como es el caso de las convenciones interamericanas sobre asilo.

A este respecto, el artículo 30 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece que cuando las partes en el tratado anterior no sean todas ellas partes en el tratado posterior:

- a) En las relaciones entre los Estados partes en ambos tratados y cuando el tratado anterior no quede terminado ni su aplicación suspendida, el tratado anterior se aplicará únicamente en la medida en que sus disposiciones sean compatibles con las del tratado posterior.
- b) En las relaciones entre un Estado que es parte en ambos tratados y un Estado que sólo lo es de uno de ellos, los derechos y obligaciones recíprocos se regirán por las disposiciones del tratado en el que los dos son partes.

Estas disposiciones permiten aclarar el panorama en la aplicación de las convenciones interamericanas, pues en el caso de los Estados que han ratificado los tres instrumentos, se aplican las disposiciones de la Convención de Caracas en primer término y las de las convenciones de La Habana y Montevideo se observan en la medida en que son compatibles con aquéllas.

Cuando se presenta un caso de asilo entre un Estado americano parte en las tres convenciones o sólo en dos (como lo es Panamá), y un Estado parte en una sola de ellas (como lo es Venezuela), se aplica el tratado en el que los dos son partes: la Convención de Caracas.

Conforme al artículo 34 de la Convención de Viena

sobre el Derecho de los Tratados, "un tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento".

Con fundamento en este principio, los Estados americanos que no son partes en ninguna de las convenciones sobre asilo no pueden ser obligados por un Estado parte a aplicar las disposiciones de un tratado. Por lo que en estos casos los representantes de los Estados deben conducirse con buena fe a fin de dar solución al caso de asilo. En estas situaciones el asilo se regula por las reglas de los tratados en la medida en que el Estado que no es parte de ellos las acepta expresamente. Sin embargo, estos casos son resueltos mediante la negociación que realizan los agentes diplomáticos de los Estados.

Por lo que respecta a la interpretación de las convenciones interamericanas, ninguna de ellas establece expresamente que las divergencias resultantes de su aplicación sean resueltas mediante el arbitraje o la interposición de un recurso ante un tribunal de competencia reconocida por las partes. Esto no es obstáculo para que los Estados entre los cuales surja una controversia con motivo de un caso de asilo, puedan solucionarla por medio de alguno de los procedimientos reconocidos en el Derecho Internacional, como lo son las negociaciones, la mediación, el arbitraje o la decisión judicial.

La interpretación de los tratados también está sujeta a reglas. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece que "un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin" (artículo 31).

Asimismo deben ser tomados en consideración los acuerdos ulteriores entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de su aplicación; toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes sobre la interpretación del instrumento jurídico; y se puede acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración.

Han sido innumerables los casos de asilo diplomático que se han presentado a lo largo de la historia de los países latinoamericanos, sin embargo el caso de Haya de la Torre reviste especial importancia porque por vez primera intervino un tribunal internacional para dirimir la controversia. La resolución judicial dictada por la Corte Internacional de Justicia fue criticada por los jurisconsultos latinoamericanos, por lo que por medio de la Convención de Caracas (1954) se dio cauce a la reacción contra la decisión del tribunal internacional.

El Caso de Víctor Raúl Haya de la Torre tuvo su origen en la rebelión acontecida el 3 de octubre de 1948 en el Callao, Perú. El movimiento se efectuó a iniciativa de la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), pero al fracasar la rebelión, el gobierno peruano comunicó al juez competente los elementos que poseía a fin de iniciar una investigación judicial destinada a identificar a los culpables y a someterlos al tribunal y a las sanciones correspondientes. El juez ordenó se citara a los indiciados a fin de que se defendieran de los delitos que se les imputaban. En aquella época Víctor Raúl Haya de la Torre era jefe del partido político APRA, por lo que el Juez de Instrucción ordenó su comparecencia por medio de edictos.

El 3 de enero de 1949, Haya de la Torre solicitó asilo en la embajada de Colombia en Lima. El embajador le concedió el asilo y comunicó este hecho al Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú. Asimismo, solicitó (invocando la Convención de La Habana de 1928) el salvoconducto para que el asilado pudiera salir de Perú.

Perú se negó a otorgar el salvoconducto porque consideró que Colombia carecía de competencia para calificar unilateral y definitivamente a Haya de la Torre como delincuente político. Además, señaló que los delitos cometidos durante la rebelión del 3 de octubre de 1948, dieron origen al proceso contra Haya de la Torre y que el proceso se había iniciado con anterioridad a la fecha de la concesión del asilo.

El embajador colombiano insistió en el derecho de calificación unilateral, con fundamento en una costumbre americana. Sin embargo, Perú se sostuvo en su negativa de otorgar el salvoconducto, por lo que tras el intercambio de diversas notas diplomáticas, el 31 de agosto de 1949, Perú y Colombia firmaron un Acta para que cualquiera de sus signatarios solicitara la intervención de la Corte Internacional de Justicia para dirimir la controversia.

El 15 de octubre de 1949, Colombia sometió el conflicto a la Corte Internacional de Justicia y solicitó que ese Tribunal reconociera que, de conformidad con el Acuerdo Bolivariano de 1911, la Convención sobre Asilo de 1928 (vigentes entre Colombia y Perú) y el Derecho Internacional Americano, Colombia tenía el derecho de calificar la naturaleza del delito para los fines del asilo y Perú estaba obligado a prestar las garantías necesarias para que Haya de la Torre saliera del país.

Por su parte, el gobierno de Perú solicitó a la Corte que reconociera que el otorgamiento del asilo a Víctor Raúl Haya de la Torre había sido realizado en contravención a lo establecido en el artículo 1º, parágrafo primero, y el artículo 2º, inciso primero de la Convención sobre Asilo de 1928, por lo que el mantenimiento del asilo constituía una violación al citado tratado.

El 20 de noviembre de 1950, la Corte Internacional de Justicia dictó sentencia resolviendo en contra de Colombia. Por 14 votos contra 2, se rechazó la conclusión colombiana referente al derecho a calificar unilateralmente la naturaleza del delito y la obligatoriedad de esta decisión para el gobierno peruano. Por 15 votos contra 1, la Corte negó la segunda petición de Colombia, pues consideró que Perú no estaba obligado a conceder las garantías necesarias para que el señor Haya de la Torre saliera del país.

Por otra parte, respecto a la reconvenición formulada por Perú, la Corte decidió por 15 votos contra 1, que Colombia no había violado el artículo 1º, parágrafo primero, de la Convención sobre Asilo de 1928, al conceder el asilo al señor Haya de la Torre. Por 10 votos contra 6, la Corte declaró que Colombia no había otorgado el asilo de conformidad con el artículo 2º, parágrafo 2º, inciso primero de la Convención de La Habana.

La Corte Internacional de Justicia reconoció, en primer término, la vigencia y aplicación de la Convención sobre Asilo de 1928 al caso materia de juicio, pues el tratado había sido ratificado por Colombia y Perú. Aun cuando ambos países habían firmado la Convención de Montevideo de 1933, sólo Colombia la había ratificado en

aquel entonces, por lo que no resultaba aplicable al conflicto suscitado con motivo de la concesión del asilo a Víctor Raúl Haya de la Torre.

Del estudio de la Convención de La Habana, la Corte de La Haya estimó que el citado tratado no contenía ninguna disposición que reconociera al Estado asilante la facultad para calificar unilateralmente el delito y en forma obligatoria para el Estado territorial. Esto es cierto porque efectivamente la Convención de La Habana fue omisa en el asunto de la calificación.

En relación a la existencia de una costumbre que consagrara el derecho de calificación unilateral del Estado asilante, la Corte consideró que Colombia no había comprobado su existencia, por lo que en la sentencia afirmó que: "La Parte que invoca una costumbre de esta naturaleza debe probar que ella se ha constituido de tal manera que la misma ha llegado a ser obligatoria para la otra Parte. El gobierno de Colombia debe probar que la regla que invoca es conforme a un uso constante y uniforme, practicado por los Estados en cuestión, y que este uso traduce un derecho perteneciente al Estado que otorga el asilo y un deber a cargo del Estado territorial... Los hechos sometidos a la Corte revelan tantas incertidumbres y contradicciones, tantas fluctuaciones y discordias en el ejercicio del asilo diplomático y en los puntos de vista expresados oficialmente en diversas ocasiones; ha habido una falta tal de consistencia en la sucesión rápida de los textos convencionales relativos al asilo, ratificados por ciertos Estados y rechazados por otros, y la práctica ha tenido tal influencia de consideraciones de oportunidad política en los diversos casos, que no es posible desprender de todo ello

una costumbre constante y uniforme aceptada como derecho en lo que concierne a la pretendida regla de la calificación unilateral y definitiva del delito". (155)

Por lo que respecta a la obligación de Perú de otorgar el salvoconducto para que Haya de la Torre saliera del país, la Corte desestimó el argumento de Colombia, pues declaró que de conformidad con la Convención de La Habana (artículo 2, disposición tercera) el Agente Diplomático del Estado asilante podía exigir las garantías necesarias para que el asilado saliera del país si así lo solicitaba el Estado territorial. Toda vez que Perú no requirió la salida del señor Haya de la Torre, Colombia no podía exigir el salvoconducto.

Respecto a la reconvención peruana, la Corte determinó que Perú no había comprobado que los hechos imputados a Víctor Raúl Haya de la Torre constituyeran un delito común. El Tribunal estudió el Código de Justicia Militar de Perú y concluyó que, de conformidad con el citado dispositivo jurídico, la rebelión era distinta de los delitos comunes. Por esta razón afirmó que Colombia no había violado el artículo 1º, parágrafo primero, de la Convención de La Habana.

En cuanto al segundo punto de la reconvención, la Corte resolvió que Colombia había concedido el asilo en contravención a lo establecido por la Convención de La Habana en su artículo 2º, parágrafo primero, pues estimó que

(155) "Affaire colombo-péruvienne relative au droit d'asile. Arrêt du 20 novembre 1950": C.I.J., Recueil, 1950, pp. 276 y 277.

no existía un caso de urgencia. El Tribunal arribó a esta conclusión porque Haya de la Torre había permanecido escondido tres meses (desde el 3 de octubre de 1948) sin que hubiera acatado los edictos judiciales publicados el 16 y el 18 de noviembre de 1948, y sin que hubiera pedido asilo. La Corte de la Haya observó que otros miembros del partido político de Haya de la Torre no habían esperado tiempo alguno después de la fallida rebelión para solicitar asilo, y que no se había comprobado que el 3 de enero de 1949, Haya de la Torre sufriera algún peligro que constituyera un caso de urgencia para pedir asilo en la embajada colombiana.

De esta forma, la Corte Internacional de Justicia decidió que el asilo de Haya de la Torre era improcedente y debía cesar.

El mismo 20 de noviembre de 1950, el gobierno de Colombia solicitó la aclaración de la sentencia, pero la Corte no admitió la demanda.

El 3 de diciembre de 1950, Colombia presentó una nueva demanda ante el Tribunal de La Haya a fin de que resolviera si Colombia, en ejecución a la sentencia del 20 de noviembre de 1950, estaba obligada a entregar a Víctor Raúl Haya de la Torre a las autoridades peruanas.

Por su parte, Perú solicitó a la Corte, en la contramemoria formulada, que declarara la forma como debía ser ejecutada la sentencia del 20 de noviembre de 1950; que rechazaba las conclusiones de Colombia mediante las cuales pretendía se declarara que no estaba obligada a entregar al señor Haya de la Torre al gobierno peruano; que declarara el cese inmediato del asilo concedido por Colombia a fin de que

la justicia peruana reanudara el curso de su ejercicio normal, pues se encontraba suspendido.

El 13 de junio de 1951, la Corte Internacional de Justicia dictó sentencia. En la resolución la Corte:

- a) Rechazó, por unanimidad, las conclusiones de Colombia y Perú referentes al modo como debía ser ejecutada la sentencia del 20 de noviembre de 1950. La Corte de La Haya señaló que la pretensión de las partes era que se indicara la forma de poner término al asilo; pero esto constituía un asunto que sólo las partes podían resolver de conformidad con la apreciación de las condiciones y circunstancias del caso. La Corte señaló que la Convención de La Habana no contemplaba disposición alguna respecto a las formas de terminar el asilo.
- b) Resolvió, por 13 votos contra 1, que Colombia no estaba obligada a entregar al señor Haya de la Torre a las autoridades peruanas. El Tribunal concluyó que antes de la sentencia del 20 de noviembre de 1950, Perú no había solicitado la entrega del asilado, por lo que no se podía deducir la existencia o no existencia de la obligación de entregar al asilado. Además, Colombia no tenía esta obligación, toda vez que la sentencia del 20 de noviembre de 1950, declaró que Haya de la Torre debía recibir el trato de un delincuente político, toda vez que Perú no comprobó que el delito imputado fuera común.
- c) Declaró, por unanimidad, que el asilo otorgado a Víctor Raúl Haya de la Torre debía haber cesado después de haber sido pronunciada la sentencia del 20 de noviembre de 1950 y, por tanto, debía cesar el asilo. De esta forma, Perú podía solicitar el término del asilo y Colombia estaba

obligada a darle término, pero no a entregar al señor Haya de la Torre al gobierno peruano, ya que existían otras modalidades para finalizar el asilo.

Colombia no acató la resolución de la Corte Internacional de Justicia, por lo que la protección concedida a Víctor Raúl Haya de la Torre, desde la notificación de la sentencia del 20 de noviembre de 1950, no constituía un asilo de derecho, sino de facto.

El caso se resolvió en 1954, cuando tras largas negociaciones entre Perú y Colombia, esta última entregó a Víctor Raúl Haya de la Torre a Perú, el cual lo desterró al extranjero mediante decreto para sustraerlo a la acción de la justicia. Una vez terminado el asilo, el señor Haya de la Torre se dirigió a México.

La sentencia de la Corte Internacional de Justicia fue muy criticada en Latinoamérica, pues se consideraba que el asunto debería haber sido fallado a favor de Colombia; sin embargo, no le faltaron defensores.

Desde mi personal punto de vista, considero adecuada la sentencia del Tribunal de La Haya, pues la controversia suscitada entre Colombia y Perú quedó limitada a la aplicación de la Convención de La Habana de 1928 y a la litis planteada por las partes. La Corte no podía resolver más allá de lo solicitado por Colombia y Perú. La sentencia permitió apreciar las deficiencias de la Convención de 1928, pues este instrumento jurídico no prevé disposición alguna relativa a la calificación ni regula el término del asilo por su concesión irregular. Estas omisiones apuntadas por el Tribunal de La Haya fueron subsanadas en la Convención de Caracas de 1954, en la cual se establecieron disposiciones

específicas sobre la calificación de la naturaleza del delito, la obligación del Estado territorial de otorgar el salvoconducto, los casos de urgencia y el principio de que la institución del asilo será respetado por el Estado territorial de acuerdo con las disposiciones de la Convención (artículo 1º), con lo que se descarta a la costumbre como reguladora del asilo.

El fallo de la Corte dio lugar a la reflexión respecto a los modos de poner término al asilo, pues éste no necesariamente concluye siempre con la salida del asilado del Estado territorial.

La sentencia de la Corte de La Haya también fue criticada porque no interpretó los sentimientos latinoamericanos en materia de asilo, sin embargo, a este respecto es necesario tomar en cuenta que "la práctica de los Estados no es uniforme, pues varía según las circunstancias del caso, influida por razones más políticas que jurídicas. Por otra parte, había seis jueces sudamericanos en la Corte Internacional de Justicia y todas las decisiones, menos una, son tomadas por gran mayoría o por unanimidad". (156)

Sin duda el caso Haya de la Torre permitió que la práctica del asilo diplomático fuera regulada en forma más precisa.

Casi por regla general, la concesión del asilo diplomático ha coincidido con situaciones en las que los golpes de Estado subvierten el orden constitucional. En

(156) Fernandes, Carlos, op. cit., pp. 155 y 156.

estos casos el asilado obtiene protección porque en su país se suspenden o no se respetan las garantías individuales.

En las décadas pasadas ha sido regular el derrocamiento de los gobiernos en la mayor parte de los Estados latinoamericanos y el establecimiento de juntas militares o de regímenes dictatoriales.

Así, en 1931, el presidente argentino Irigoyen (derrocado por un movimiento revolucionario encabezado por el general José F. Uriburu) solicitó asilo en la embajada de España en Buenos Aires. El asilo le fue concedido y el gobierno revolucionario lo reconoció, concediéndole garantías.

Durante la guerra civil en España prácticamente todos los Estados latinoamericanos concedieron asilo en sus embajadas.

En 1955 un levantamiento armado dio fin al gobierno de Juan Domingo Perón, quien se asiló en la embajada de Paraguay en Buenos Aires por un breve lapso, pues pudo huir de su país. Junto con Perón se asilaron muchos de sus partidarios, entre los cuales se encontraban los hermanos Juan Carlos y Luis Cardoso. El gobierno argentino concedió el salvoconducto a los asilados, excepto a los hermanos Cardoso porque los consideró delincuentes comunes.

En 1958, varios militares colombianos se asilaron en diversas embajadas de Estados latinoamericanos tras el fracaso del golpe militar (2 de mayo de 1958) contra la Junta Militar que destituyó a Gustavo Rojas Pinilla. El gobierno colombiano se rehusó a otorgar el salvoconducto a los asilados. Sin embargo, el 7 de agosto de 1958, Alberto

Lleras Camargo asumió la presidencia de la República de Colombia y el nuevo régimen concedió los salvoconductos anteriormente negados. Una vez más se aprecian los factores políticos que inciden en el asilo.

Desde 1956 y hasta principios de 1959, las embajadas en La Habana, Cuba, concedieron asilo, en un primer momento, a los partidarios de Fidel Castro (en la embajada de Venezuela se asilaron más de 150 personas) y posteriormente a los del depuesto Fulgencio Batista. La embajada de Argentina concedió asilo a los ministros de Economía y Hacienda, entre otros.

En La Habana, Cuba (1956) fue asesinado Antonio Blanco Rico, Jefe del Servicio de Inteligencia Militar, lo que ocasionó la búsqueda inmediata de los agresores, quienes se asilaron en la embajada de Haití. La policía acudió al edificio que ocupaba la embajada, pero antes de llegar a ella, los elementos policíacos recibieron diversos disparos provenientes de un automóvil y, al parecer, de individuos apostados en el lugar. Sin embargo, la policía creyó que la agresión había provenido de los asilados que se encontraban en la embajada y procedió a allanar el edificio de la misión diplomática. Los policías dieron muerte a 10 de los asilados (algunos de los cuales ya habían obtenido el salvoconducto para salir del país) y violentaron los armarios y escritorios de la embajada. Esta violación del asilo provocó una enérgica protesta por parte de Haití, pues Cuba actuó en contravención a las disposiciones contenidas en los tratados que regulan la materia.

Durante esta etapa de revolución, Cuba tuvo diversos problemas con los países latinoamericanos por motivos del asilo. El gobierno cubano inclusive llegó a alegar la

"caducidad" de los salvoconductos para impedir la salida de los asilados. Finalmente el gobierno revolucionario permitió la salida de las personas que habían recibido protección en las embajadas. (157)

En la séptima década del presente siglo diversos movimientos derrocaron a los gobiernos de Chile (1973) y Argentina (1976), y la revolución de Nicaragua (iniciada en 1978) provocaron que numerosas personas solicitaran asilo en las embajadas.

En el mes de abril de 1980, más de 10,000 cubanos invadieron la embajada de Perú en La Habana y solicitaron asilo. Este hecho sin precedentes, motivado por la falta de libertad y por el deseo de obtener mejores condiciones de vida, originó que el gobierno cubano permitiera la salida de los asilados que acreditaran tener un país que los recibiera. A fin de solucionar la situación se estableció un puente aéreo entre Cuba y Costa Rica para permitir la salida de los asilados con rumbo a Lima, Perú. Asimismo, España y Estados Unidos también intervinieron para ayudar a los asilados a salir de Cuba.

En años más recientes el derrocamiento del general Manuel Antonio Noriega originó circunstancias propicias para la concesión del asilo diplomático. El 20 de diciembre de 1989, tropas norteamericanas invadieron Panamá en una ofensiva denominada "Causa Justa". El depuesto Manuel Antonio Noriega y varios de sus partidarios solicitaron asilo. La esposa del general Noriega y sus tres hijas

(157) Cfr. Martínez Viademonte, José Agustín, op. cit., pp. 69 a 81.

solicitaron asilo en la embajada de Cuba en Panamá, el cual les fue concedido. Sin embargo, el gobierno panameño se negó a otorgarles los salvoconductos para salir del país. Hasta principios del mes de marzo de 1990, Panamá permitió la salida de las asiladas (quienes se encontraban en la embajada cubana desde el 20 de diciembre de 1989).

También las embajadas de Ecuador, Nicaragua, Perú, México, y Venezuela concedieron asilo a funcionarios del régimen del general Noriega. El 12 de enero de 1990, el ex-presidente panameño Manuel Solís Palma solicitó asilo en la embajada de Venezuela porque era perseguido por motivos políticos. (158) El gobierno venezolano concedió el asilo. En este caso cabe subrayar que el asilo se solicitó por motivos políticos (Convención sobre Asilo Diplomático, 1954) aun cuando Solís Palma había sido acusado penalmente de la comisión del delito de usurpación de funciones.

El depuesto general Noriega se refugió en la Nunciatura Apostólica en Panamá. Finalmente el 3 de enero de 1990, se entregó a las autoridades americanas, una vez garantizados el respeto a su vida y la prosecución de un juicio justo por la comisión de delitos relacionados con el narcotráfico. Es claro que en la solución de este caso intervinieron en mayor medida cuestiones metajurídicas, sin embargo, es necesario apuntar que en un primer momento el general Noriega pensó en obtener la protección de la embajada cubana y que inclusive España le ofreció asilo (posteriormente retiró la oferta). Esto permite observar que

(158) "Se Asila en la Embajada de Venezuela el Ex Presidente Panameño", El Heraldo de México, (México), 14 de enero de 1990, p. 11-A.

el asilo diplomático fue el objetivo del depuesto gobernante. La protección otorgada por la Nunciatura Apostólica no revistió el carácter de asilo diplomático, sino de una concesión humanitaria.

El asilo diplomático es en América una institución jurídica regulada por diversos tratados, pero en el sistema de la Organización de las Naciones Unidas no existe un instrumento jurídico sobre la materia.

2.- Asilo territorial: instrumentos jurídicos que lo regulan.

El asilo territorial o refugio fue reglamentado por primera vez en América mediante un instrumento jurídico subregional. En 1939, en Montevideo, Uruguay, los representantes de Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay firmaron el Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos. Este tratado ya fue estudiado en relación al asilo diplomático (159), pero ahora serán objeto de análisis sus disposiciones respecto al refugio contenidas en el capítulo II, artículos 11 al 15.

El artículo 11 establece que:

- 1) El refugio se realiza en el territorio de un Estado extranjero.
- 2) Es inviolable el refugio concedido a los perseguidos por motivos o delitos políticos.
- 3) La calificación de las causas que motivan el refugio

(159) Cfr. Pág. 138 del presente trabajo.

corresponde al Estado concedente.

El Estado otorgante tiene la obligación de impedir que los refugiados realicen actos o establezcan comités que pongan en peligro o perturben la paz pública del Estado del que proceden (artículo 11 y 12). También se encuentra obligado, a solicitud del Estado interesado, a vigilar o internar hasta una distancia prudencial de sus fronteras, a los refugiados (artículo 13).

El artículo 15 establece que los refugiados pueden salir del territorio, siempre y cuando den aviso al gobierno del Estado que les brindó protección y no se dirijan a su país de procedencia.

El segundo párrafo del artículo 13 del Tratado consagra el principio de no devolución (principio del **non refoulement**) de los refugiados, en virtud de que establece que "la cesación de los beneficios del refugio no autoriza a poner en el territorio del Estado perseguidor al refugiado". De esta manera se garantizan la seguridad y la libertad del refugiado o emigrado político, como también lo denomina el Tratado.

El asilo territorial ha sido materia de los siguientes instrumentos interamericanos:

- A) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: En 1948, la Novena Conferencia Internacional Americana adoptó esta Declaración, la cual, en su artículo XXVII consagra el derecho de asilo:

"Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución

que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales".

De esta manera, la Declaración reconoce como sujetos de refugio a los perseguidos por delitos políticos y la regulación de la materia mediante convenios o tratados internacionales.

Si bien esta Declaración no es obligatoria para los Estados americanos que la suscribieron porque no tiene el carácter de un tratado internacional, es importante porque permite conocer su concepción del refugio o asilo territorial.

- B) Convención sobre el Asilo Territorial: En 1954 se reunió en Caracas, Venezuela, la Décima Conferencia Internacional Americana, la que elaboró este instrumento jurídico internacional integrado por quince artículos.

El artículo primero reconoce el derecho que tiene todo Estado, en ejercicio de su soberanía, "a admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente". El ejercicio de este derecho no puede ser impugnado por otro Estado. El artículo 2 agrega a lo anterior el reconocimiento de la jurisdicción de los Estados sobre los habitantes de su territorio y sobre las personas que ingresan en él, como es el caso de los refugiados. Esto provoca que sea considerada como una violación de la soberanía la intervención de un Estado en el territorio de otro al perseguir a un refugiado (aun cuando la persecución se haya iniciado fuera de las fronteras del Estado de refugio). Esto resulta claro porque el territorio es un elemento necesario del Estado

y porque éste ejerce su autoridad sobre todas las personas que en él se encuentran. Por esta razón, el derecho internacional impone a los Estados la obligación de no intervenir en los asuntos internos de otros Estados.

Para esta Convención, el término asilado o refugiado se aplica a "las personas que ingresan con procedencia de un Estado en donde sean perseguidas por sus creencias, opiniones o filiación política o por actos que puedan ser considerados como delitos políticos" (artículo 2). El hecho de que el ingreso de los refugiados al territorio del Estado de refugio se realice subrepticia o irregularmente no afecta las disposiciones de la Convención (artículo 5), pues resulta evidente que los asilados se encuentran en grave peligro de perder la vida o la libertad y por ello se ven obligados a huir para ponerse a salvo.

Corresponde al Estado de refugio la calificación del asilo territorial y, por tanto, la extradición sólo es procedente en los casos en los cuales las personas son perseguidas por delitos comunes (artículo 4). De esta forma el país de refugio no puede entregar a otro Estado o expulsar de su territorio a las personas perseguidas por motivos o delitos políticos.

Los artículos 6, 7 y 8 de la Convención se refieren a algunos derechos de los refugiados. En primer término este instrumento jurídico establece que el Estado de refugio no puede establecer en su legislación o en sus disposiciones aplicables a extranjeros distinción alguna motivada por el solo hecho de que se trate de asilados o refugiados políticos. La Convención reconoce a los

refugiados el derecho a la libertad de expresión, reunión y asociación, pero a su vez, los refugiados tienen la obligación de no ejercitar estos derechos con el objeto de promover el empleo de la fuerza o la violencia contra el gobierno del Estado del cual provienen. A petición del Estado interesado, el Estado que concede el refugio puede proceder a la vigilancia o a la internación, hasta una distancia prudencial de sus fronteras, de aquellos refugiados que sean dirigentes de un movimiento subversivo.

Los refugiados pueden salir del territorio en el que gozan de protección, siempre y cuando den aviso al gobierno del Estado asilante y no se dirijan al Estado de su procedencia.

Aun cuando la Convención no hace referencia expresa a todos y cada uno de los derechos de los refugiados, resulta claro afirmar que gozan de todos los derechos inherentes a la persona humana, los que se encuentran reconocidos por las constituciones de los Estados americanos.

Esta Convención entró en vigor el 28 de septiembre de 1954 y ha sido ratificada por Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

C) Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José): el artículo 22, párrafos 7, 8 y 9, reconoce:

- 1) El derecho de toda persona de buscar y recibir asilo en territorio extranjero.
- 2) El carácter de refugiado a las personas perseguidas

por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.

- 3) El principio de no devolución o del **non refoulement**, pues prohíbe la expulsión de los extranjeros o su devolución a otro país en el que su vida o su libertad esté en riesgo.

Es interesante notar que este artículo se refiere a los extranjeros en general y no hace referencia expresa a los refugiados o asilados.

El Pacto de San José fue firmado el 22 de noviembre de 1969 y ha sido ratificado por Argentina, Barbados, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Uruguay y Venezuela.

Esta Convención entró en vigor el 18 de julio de 1978.

- D) Acta de Contadora para la Paz y Cooperación en Centroamérica: Los conflictos políticos y sociales que se suscitaron a partir de 1978 en América Central, el éxodo masivo de haitianos y cubanos, provocaron el desplazamiento de personas a otros países en busca de protección. La presencia de refugiados en países como Costa Rica, Honduras, México y Panamá originó la necesidad de establecer los medios para garantizar la protección de los asilados territoriales y la búsqueda de una solución a su situación mediante la repatriación voluntaria o el reasentamiento en otra región.

En 1983, Colombia, México, Panamá y Venezuela integraron el Grupo Contadora con la finalidad de dar solución a la problemática centroamericana. Toda vez que una de las consecuencias de los conflictos armados en Centroamérica fue el desplazamiento masivo de refugiados, los Estados que suscribieron el Acta establecieron 16 compromisos sobre esta materia. Estos compromisos los clasifico de la siguiente forma:

- 1) Respecto al marco jurídico del refugio: a fin de uniformar criterios y hacer frente a la situación de los refugiados, se formula el compromiso de realizar los trámites constitucionales para adherirse a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados; adoptar la terminología establecida en la Convención y en el Protocolo citados y establecer los mecanismos internos necesarios para aplicar las disposiciones de estos instrumentos jurídicos internacionales.

- 2) Respecto a la situación de los refugiados: los Estados se comprometen a fortalecer los programas de protección y asistencia a los refugiados en los aspectos de salud, educación, trabajo y seguridad, así como a establecer programas y proyectos con miras a la autosuficiencia de los refugiados; solicitar ayuda a la comunidad internacional para los refugiados centroamericanos; realizar los esfuerzos necesarios para erradicar las causas que provocan el problema de los refugiados; establecer las medidas conducentes en los países receptores para evitar la participación de los refugiados en actividades que atenten contra el país de origen, respetando en todo momento los derechos humanos de los refugiados.

- 3) Respecto a la colaboración con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR): los Estados se comprometen a apoyar la labor que realiza el ACNUR en Centroamérica y a establecer mecanismos directos de coordinación para facilitar el cumplimiento de su mandato, así como capacitar a los funcionarios responsables en cada Estado de la protección y asistencia a los refugiados con la colaboración del ACNUR. En este mismo apartado queda incluida la coordinación del ACNUR con el Estado receptor y el Estado de origen para facilitar la repatriación voluntaria de los refugiados con plenas garantías.

Este instrumento refleja el primer esfuerzo conjunto de Estados latinoamericanos para solucionar el problema de los refugiados y para adoptar el sistema de las Naciones Unidas, armonizándolo con los instrumentos regionales que regulan la materia.

- E) Declaración de Cartagena sobre los Refugiados: en el mes de noviembre de 1984, en Cartagena de Indias, Colombia, se celebró un coloquio sobre los refugiados en el que participaron representantes de Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y funcionarios de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

En 1981 se celebró en México el Coloquio sobre Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina, el cual estableció importantes criterios sobre la materia. El Coloquio de Cartagena, considerando las recomendaciones de la reunión efectuada en México y los esfuerzos realizados por el Grupo Contadora,

elaboró diecisiete conclusiones y cinco recomendaciones que constituyen el cuerpo de la Declaración.

En las conclusiones destaca la idea de promover dentro de los países de la región la adopción de normas internas que faciliten la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas de 1951 y del Protocolo de 1967 y que acojan los principios establecidos por estos instrumentos jurídicos internacionales. Asimismo, se reconoce la necesidad de extender el concepto de refugiado a las personas que han huído de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

El Coloquio ratifica la naturaleza humanitaria de la concesión de asilo o del reconocimiento de la condición de refugiado, sin que este acto implique una manifestación de enemistad hacia el país de origen de los refugiados. También señala la conveniencia de que los campamentos y asentamientos de refugiados ubicados en zonas fronterizas sean instalados en el interior de los países de asilo para garantizar la protección de los refugiados y evitar ataques militares a los campamentos.

La Declaración destaca la importancia de fomentar la cooperación entre las autoridades de los países de refugio, la Organización de los Estados Americanos y el ACNUR para atender a los refugiados y obtener su repatriación o su integración a la vida productiva del país receptor. Asimismo, formula un llamado para que los Estados partes de la Convención Americana sobre Derechos

Humanos de 1969, apliquen este instrumento en su conducta con los refugiados.

El Coloquio de Cartagena recomienda que sus conclusiones sean tomadas en cuenta para encarar la solución de los graves problemas ocasionados por la afluencia masiva de refugiados en diversos países de América Latina.

Aun cuando la Declaración de Cartagena no es obligatoria para los Estados latinoamericanos, toda vez que no tiene el carácter de tratado, sí establece criterios que permiten apreciar la evolución del refugio y la importancia de la cooperación internacional para la atención de los refugiados a fin de evitar que éstos constituyan un gravamen para el Estado receptor.

Del estudio de los documentos anteriores se desprende la existencia de algunas diferencias entre el sistema de las Naciones Unidas para la protección de refugiados y el sistema americano. La primera diferencia se refiere a la terminología, pues en los instrumentos americanos los términos **asilado territorial** y **refugiado** son sinónimos. Sin embargo, los instrumentos jurídicos del sistema de las Naciones Unidas fundamentalmente utilizan el término **refugiado** y desconocen la división del asilo en diplomático y territorial.

Otra diferencia entre estos sistemas se refiere a las causales del refugio. En los instrumentos americanos se otorga protección a las personas perseguidas por motivos o delitos políticos. En cambio, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo concede el refugio a toda persona que tenga "fundados temores de ser perseguida

por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas", es decir, no tiene que existir persecución para que la persona reciba la protección de un Estado. Tampoco las causas se limitan a cuestiones políticas como sucede en América. Inclusive la Declaración sobre el Asilo Territorial, adoptada por la Asamblea General de la O.N.U. el 14 de diciembre de 1967, contempla otra causal para la concesión del refugio: la lucha contra el colonialismo.

De conformidad con los instrumentos jurídicos americanos, el refugio o asilo territorial no puede ser otorgado a delincuentes comunes. El sistema de las Naciones Unidas también establece esta limitación, pero además dispone que el refugio no puede ser otorgado a las personas que hayan cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos, o que hayan cometido actos contrarios a la finalidades y a los principios de las Naciones Unidas (artículo 1º, sección F, de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados).

Respecto a la extradición, los instrumentos americanos la prevén para los casos de delincuentes comunes, pero en el sistema de las Naciones Unidas, ni la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados ni su Protocolo hacen referencia a ella.

El Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados dispone que este instrumento jurídico internacional se aplicará sin limitación geográfica (originalmente la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados quedaba constreñida a los acontecimientos ocurridos antes del 1º de

enero de 1951, por lo que no resultaba aplicable a nuevas situaciones de refugiados). De esta manera, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados desarrolla una actividad de carácter universal, asistiendo a los refugiados en los más diversos lugares.

De lo anterior se concluye que el sistema de las Naciones Unidas es más extenso en cuanto a las causas del refugio y a la asistencia de los refugiados. Por esta razón, el Grupo Contadora y el Coloquio de Cartagena han realizado esfuerzos para que los países americanos ratifiquen la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo. Con esto se pretende coordinar las disposiciones de la Convención sobre el Asilo Territorial y los principios del sistema de las Naciones Unidas para resolver efectivamente el problema de los refugiados en América Latina. No se puede negar que es necesaria la ayuda de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados a fin de atender las necesidades de los refugiados.

Hasta el 31 de marzo de 1990, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados ha sido ratificada por: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam y Uruguay.

El Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados ha sido ratificado por: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Uruguay y Venezuela.

De esta forma se concluye que Venezuela sólo es parte en el Protocolo, pero no ha ratificado la Convención, por lo que sería conveniente que lo hiciera para adoptar completamente el sistema de las Naciones Unidas.

Respecto a Centroamérica, es importante destacar que casi todos los Estados de esta región se han adherido a la Convención y al Protocolo. Sólo Honduras no ha ratificado ninguno de estos instrumentos jurídicos internacionales, lo que resulta negativo porque es un país que ha recibido a miles de personas provenientes de los países vecinos.

También es interesante subrayar el hecho de que Cuba no ha ratificado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados ni su Protocolo, lo que llama la atención porque es un país del cual salen muchas personas en busca de refugio.

La ratificación de los instrumentos internacionales de la O.N.U., la colaboración del ACNUR con los gobiernos americanos y con la OEA ha permitido mejorar la situación de los refugiados. Aunado a lo anterior, el establecimiento de regímenes democráticos y la solución de los conflictos armados (como en Nicaragua) ha hecho posible la paulatina repatriación voluntaria de los refugiados. El problema aún existe, pero no cabe duda que se han realizado esfuerzos para darle solución definitiva.

3.- Asilo y extradición.

Estas dos instituciones son complementarias, pues el asilo es un medio de protección de derechos humanos; la extradición constituye un instrumento para la cooperación

internacional en materia penal y un medio para evitar la impunidad de los delincuentes, aunque también defiende los derechos de la persona al no permitir la entrega de los delincuentes políticos. El instituto de la extradición surge cuando existe una situación de refugio y por ello es la forma normal de poner fin al refugio. Las convenciones interamericanas establecen claramente que sólo los delincuentes políticos y las personas perseguidas por motivos políticos pueden tener la condición de refugiados o asilados territoriales.

En la extradición, el Estado requirente solicita por la vía diplomática la entrega de un delincuente refugiado en el territorio del Estado requerido y éste califica si el delito cometido por el refugiado es común o político. Si el Estado requerido considera que se trata de un delito común (aplicación del principio *nulla traditio, sine lege*) y existe un acuerdo de extradición entre los Estados, el asilado territorial es entregado al Estado requirente a fin de que se le instruya el debido proceso.

De esta forma, "la excepción a la extradición por delitos políticos... es el elemento realmente vinculante entre la extradición y el asilo". (160)

La Convención sobre Derecho Internacional Privado de 1928 (Código Bustamante), la Convención sobre Extradición de 1933 y la Convención Interamericana sobre Extradición de

(160) Maekelt, Tatiana B. de, "Instrumentos Regionales en Materia de Asilo" en Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina, UNAM, México, 1982, p. 163.

1981, han consagrado el principio de la no extradición por delitos políticos y, por tanto, han respetado y reconocido la institución del asilo. Asimismo; la Convención sobre Asilo (1928), la Convención sobre Asilo Diplomático (1954) y la Convención sobre Asilo Territorial (1954) hacen referencia expresa a la procedencia de la extradición en los casos de delinquentes comunes. Es claro apreciar la forma como las convenciones sobre asilo y sobre extradición se complementan.

La Convención Interamericana sobre Extradición (1981) contiene las mejores disposiciones sobre esta materia. En su preámbulo establece como principio el respeto de los derechos humanos consagrados en las Declaraciones Universal y Americana de estos derechos. En cuanto al asilo (objeto del presente trabajo), lo reconoce expresamente en el artículo 6 y señala como causas de improcedencia de la extradición:

- a) La comisión de delitos políticos o de delitos conexos o de delitos comunes perseguidos con una finalidad política. Pero dispone que "el Estado requerido puede decidir que la circunstancia que la víctima del hecho punible de que se trata ejerciera funciones políticas no justifica por sí sola que dicho delito sea calificado como político" (artículo 4, párrafo 4).
- b) La existencia de un propósito persecutorio por consideraciones de raza, religión o nacionalidad, o que la situación de la persona corra el riesgo de verse agravada por alguno de tales motivos (artículo 4, párrafo 5). Esta causal de improcedencia refleja los principios del sistema de las Naciones Unidas y deriva en una protección más extensa para los refugiados.

Aun cuando la definición de delito político todavía es motivo de controversia, (161) el consenso internacional ha permitido establecer algunos delitos que no pueden ser considerados como políticos: el atentado contra la vida de un Jefe de Estado (como lo explica el párrafo 4 del artículo 4º de la Convención Interamericana sobre Extradición), el terrorismo, el homicidio, el robo y la violación. (162) También la celebración de tratados internacionales ha hecho posible considerar como delitos susceptibles de extradición al genocidio, al apoderamiento ilícito de aeronaves, la toma de rehenes, la tortura, etc.

La calificación del delito implica la apreciación objetiva y subjetiva de una situación concreta. El agente diplomático o el representante del Estado que concede el asilo, en principio actúa de buena fe, debe salvaguardar los valores más preciados para el hombre: la vida y la libertad. Por ello, lo mejor es que obtenga la mayor información posible para normar su criterio y que tome en consideración los informes del Estado del cual proviene el asilado.

4.- El asilo en las constituciones de los países latinoamericanos.

La institución del asilo, diplomático y territorial, se encuentra regulada jurídicamente por diversas convenciones firmadas por los Estados latinoamericanos, pero es importante señalar que el efectivo cumplimiento de las disposiciones convencionales se realiza mediante su adopción

(161) Cfr. Pág. 21 del presente trabajo.

(162) Fernandes, Carlos, op. cit., p. 209.

por el derecho interno de los Estados. Las constituciones de los siguientes Estados consagran el derecho de asilo o bien, establecen algunos principios relacionados con este instituto jurídico:

A) BRASIL.

"Art. 4. La República Federativa de Brasil se rige en sus relaciones internacionales por los siguientes principios:

...

"X.- Concesión de asilo político".

"Art. 5. Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, garantizándose a los brasileños y a los extranjeros residentes en el País la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la propiedad, en los siguientes términos:

...

"LI.- Ningún brasileño será extraditado, salvo el naturalizado, en supuesto delito común practicado antes de la naturalización o de comprobada vinculación en tráfico ilícito de estupefacientes y drogas afines, en la forma de la ley".

"LII.- No se concederá la extradición de extranjeros por delitos políticos o de opinión...".

Estas disposiciones enfatizan el principio de la no concesión de asilo a los delincuentes comunes y básicamente se refieren al refugio o asilo territorial, pues la extradición sólo opera cuando la persona se encuentra en territorio extranjero.

B) COSTA RICA.

"Art. 31. El territorio de Costa Rica será asilo para todo perseguido por razones políticas. Si por imperativo legal se decretare su expulsión, nunca podrá enviársele al país donde fuere perseguido".

"La extradición será regulada por la ley o por los tratados internacionales y nunca procederá en los casos de delitos políticos o conexos con ellos, según la calificación costarricense".

Este artículo hace referencia exclusiva al asilo territorial y consagra el principio de la no devolución o **non refoulement** al prohibir que el refugiado sea enviado al Estado en donde su vida o su libertad se encuentra en riesgo. Estos criterios han sido sostenidos por Costa Rica, toda vez que ha ratificado todas las convenciones sobre la materia.

C) CUBA.

"Art. 13. La República de Cuba concede asilo a los perseguidos en virtud de la lucha por los derechos democráticos de las mayorías; por la liberación nacional; contra el imperialismo, el fascismo, el colonialismo y el neocolonialismo; por la supresión de la discriminación racial; por los derechos y reivindicaciones de los trabajadores, campesinos y estudiantes; por sus actividades políticas, científicas, artísticas y literarias progresistas; por el socialismo y por la paz".

"Art. 96. Son atribuciones del Consejo de Ministros:

...

1) Conceder asilo territorial;".

El artículo 13 de la Constitución cubana permite la práctica tanto del asilo diplomático como del territorial, aunque los motivos de la concesión del asilo hacen clara referencia al régimen socialista de la isla caribeña. También resulta interesante destacar que el texto constitucional hace expresa referencia al asilo territorial, aun cuando Cuba no ha ratificado la Convención sobre Asilo Territorial de 1954.

CH) CHILE.

"Art. 9. El terrorismo, en cualquiera de sus formas, es por esencia contrario a los derechos humanos... Estos delitos serán considerados siempre como comunes y no políticos para todos los efectos legales".

Esta disposición expresamente excluye al terrorismo como delito político y, por tanto, permite la extradición de los terroristas refugiados en territorio chileno. Es importante señalar que la Constitución chilena considera este delito esencialmente contrario a los derechos humanos, criterio que sostienen prácticamente todos los Estados de la comunidad internacional.

D) ECUADOR.

"Art. 17. Con arreglo a la ley y a los convenios internacionales, el Estado garantiza a los extranjeros el derecho de asilo".

"Art. 43. Los ecuatorianos perseguidos por delitos políticos tienen derecho de asilo, que lo ejercerán de conformidad con la ley y los convenios internacionales".

Estos dos artículos de la Constitución ecuatoriana consagran el derecho a buscar asilo como lo señala el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Ecuador ha ratificado todos los instrumentos jurídicos interamericanos sobre asilo, por lo que, de conformidad con éstos, procede a conceder asilo.

E) EL SALVADOR.

"Art. 28. El Salvador concede asilo al extranjero que quiera residir en su territorio, excepto en los casos previstos por las leyes y el Derecho Internacional. No podrá incluirse en los casos de excepción a quien sea perseguido solamente por razones políticas".

"La extradición no podrá estipularse respecto de nacionales en ningún caso, ni respecto de extranjeros por delitos políticos, aunque por consecuencia de éstos, resultaren delitos comunes".

Esta disposición consagra el principio de la concesión del asilo por delitos políticos, contra los que no procede la extradición. Este artículo sólo hace referencia al asilo territorial.

F) GUATEMALA.

"Art. 27. Guatemala reconoce el derecho de asilo y lo otorga de acuerdo con las prácticas internacionales".

"La extradición se rige por lo dispuesto en tratados internacionales".

"Por delitos políticos no se intentará la extradición de guatemaltecos, quienes en ningún caso serán entregados a gobierno extranjero, salvo lo dispuesto en tratados y convenciones con respecto a los delitos de lesa humanidad o contra el derecho internacional".

"No se acordará la expulsión del territorio nacional de un refugiado político con destino al país que lo persigue".

Este artículo consagra el principio de no devolución de los refugiados que han recibido protección en territorio guatemalteco. Asimismo, hace referencia a los delitos de lesa humanidad y contra el derecho internacional (aplicando el sistema de las Naciones Unidas), los cuales pueden dar lugar a la extradición.

Resulta interesante la redacción del artículo en cuanto a que establece que el asilo es otorgado de acuerdo con las prácticas internacionales, pues Guatemala ha ratificado todas las convenciones sobre la materia, por lo que sería más adecuado hacer alusión a los tratados internacionales.

G) HAITI.

"Article. 57. Le droit d'asile est reconnu aux réfugiés politiques".

Esta disposición sólo se refiere al asilo territorial o refugio, el cual es concedido a las personas perseguidas por delitos o motivos políticos.

H) HONDURAS.

"Art. 101. Honduras reconoce el derecho de asilo en la forma y condiciones que establece la ley".

"Cuando procediere de conformidad con la Ley revocar o no otorgar el asilo, en ningún caso se expulsará al perseguido político o al asilado, al territorio del Estado que pueda reclamarlo".

"El Estado no autorizará la extradición de reos por delitos políticos y comunes conexos".

Este artículo sólo regula el asilo territorial y consagra los principios de no devolución del refugiado y de no extradición por delitos políticos.

I) NICARAGUA.

"Art. 42. En Nicaragua se garantiza el derecho de asilo a los perseguidos por luchar en pro de la democracia, la paz, la justicia y los derechos humanos".

"La ley determinará la condición de asilado o refugiado político, de acuerdo con los convenios internacionales ratificados por Nicaragua. En caso que se acordara la expulsión de un asilado, nunca podrá enviársele al país donde fuese perseguido".

"Art. 43. En Nicaragua no existe extradición por delitos políticos o comunes conexos con ellos, según calificación nicaragüense. La extradición por delitos comunes está regulada por la ley y los tratados internacionales".

"Los nicaragüenses no podrán ser objeto de extradición del territorio nacional".

De la redacción de los artículos se desprende el reconocimiento del principio de no devolución de refugiados. Respecto a la extradición, ésta no existe para los delitos políticos. Es interesante que el texto constitucional expresamente se refiera a la calificación realizada por Nicaragua al otorgar el asilo territorial.

El artículo 42 especifica otras causales de concesión del asilo, las que de un modo u otro reflejan la situación de Nicaragua al promulgarse la Constitución (1986).

J) PANAMA.

"Art. 24. El Estado no podrá extraditar a sus nacionales; ni a los extranjeros por delitos políticos".

Este artículo consagra el principio de la no extradición de los delincuentes políticos. De esta forma se protege a los refugiados políticos que se encuentran en territorio panameño.

K) PARAGUAY.

"Art. 122. El derecho de asilo queda reconocido en

las condiciones y con los requisitos establecidos por las leyes y las normas del derecho internacional, a favor de cualquier persona que por motivo o delito político sea objeto de persecución o se encuentre en peligro de serlo".

La redacción del artículo hace referencia al asilo en sus dos especies, diplomático y territorial. Paraguay ha ratificado todas las convenciones sobre asilo, por lo que regula esta institución de conformidad con éstas.

Cabe hacer mención de que se concede protección a la persona que se encuentra en peligro de ser perseguida, lo que resulta una aplicación de los principios contenidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la O.N.U.

L) PERU.

"Art. 108. El Estado reconoce el asilo político. Acepta la calificación del asilado que otorga el gobierno asilante. Si se dispone la expulsión de un asilado político, no se le entrega al país cuyo gobierno lo persigue".

"Art. 109. La extradición sólo se concede por el Poder Ejecutivo, previo informe de la Corte Suprema. Quedan excluidos de la extradición los delitos políticos o los hechos conexos con ellos".

"No se consideran como tales los actos de terrorismo, magnicidio y genocidio".

"La extradición es rechazada si existen elementos

de juicio suficientes para considerar que se ha solicitado con el fin de perseguir o castigar a un individuo por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión".

El artículo 108 se refiere al asilo territorial y consagra el principio de no devolución del refugiado.

El artículo 109 expresamente considera ciertos delitos como comunes, de tal manera que procede la extradición en estos casos. Esta misma disposición contiene una excepción a la extradición, pues ésta no procede si el individuo reclamado va a ser perseguido o castigado por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión. De esta manera, se amplía la protección a los refugiados.

LL) VENEZUELA.

"Art. 116. La República reconoce el asilo a favor de cualquier persona que sea objeto de persecución o se halle en peligro por motivos políticos, en las condiciones y con los requisitos establecidos por las leyes y las normas del derecho internacional".

Este artículo se aplica tanto al asilo diplomático como al territorial y hace remisión a las Convenciones sobre Asilo Diplomático y Asilo Territorial de 1954 que ha ratificado Venezuela.

Las constituciones de Argentina, Bolivia, Colombia, República Dominicana y Uruguay no contienen una disposición expresa respecto al asilo, pero consagran también la igualdad de derechos y obligaciones entre los nacionales y

extranjeros (régimen jurídico aplicable a los refugiados), así como la libertad de tránsito que es un presupuesto para el asilo.

5.- México frente al asilo.

México cuenta con una gran tradición en materia de asilo, pues siempre ha observado una actitud generosa y hospitalaria para las personas cuya vida o libertad se ven amenazadas por persecuciones políticas en sus países de origen.

La problemática de los países latinoamericanos al nacer a la independencia sirvió de base a la práctica del asilo. El derrocamiento de los gobiernos produjo la persecución de los dirigentes vencidos, los cuales encontraron protección en las embajadas. Muchos personajes de nuestra historia han buscado la protección de otros Estados.

En principio, el asilo tuvo un origen religioso y las iglesias sirvieron de lugares de asilo. Sin embargo, en el siglo XIX los privilegios que gozaba la iglesia sufrieron un grave detrimento y, por tanto, las iglesias ya no ofrecieron protección. En México, la Ley sobre Libertad de Cultos de 1860, dispone que:

"Cesa el derecho de asilo en los templos, y se podrá y deberá emplear la fuerza que se estime necesaria para aprehender y sacar de ellos a los reos declarados o presuntos, con arreglo a las leyes; sin que en esta calificación pueda tener intervención la autoridad eclesiástica".

México ha participado activamente en la redacción de las convenciones interamericanas sobre asilo y ha ratificado todos estos instrumentos jurídicos internacionales:

- a) Convención sobre Asilo (La Habana, 1928): aprobada por el Senado según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1929. La Convención se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 1929.
- b) Convención sobre Asilo Político (Montevideo, 1933): aprobada por la Cámara de Senadores mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1934. La Convención fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 1936. El instrumento de ratificación fue depositado el 27 de enero de 1936.
- c) Convención sobre Asilo Diplomático (Caracas, 1954): aprobada por el Senado según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1956. El depósito del instrumento de ratificación se realizó el 6 de febrero de 1957. La Convención se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 5 de abril de 1957.
- d) Convención sobre Asilo Territorial (Caracas, 1954): promulgada el 30 de marzo de 1981. Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 1981. Al ratificar, México hizo la siguiente reserva:

"El Gobierno de México hace reserva expresa del artículo X porque es contrario a las garantías individuales de que gozan todos los habitantes de la

República de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

El artículo 10 de la Convención se refiere a la obligación que tienen los refugiados de avisar al gobierno del Estado en el que se encuentran su salida del territorio.

Estas convenciones forman parte del derecho interno mexicano de conformidad con el artículo 133 constitucional que establece que:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión..."

México ha sido un gran promotor del asilo diplomático y lo ha concedido a las personas de las más diversas ideologías y países, basta la mención de algunos casos para demostrarlo. Así, en 1948, en Perú, una Junta Militar encabezada por el general Manuel Odría, depuso al presidente Bustamante, lo que motivó que México concediera asilo a algunos ciudadanos peruanos.

Para México fue importante el caso Haya de la Torre porque este personaje estuvo en México después del conflicto y porque en aquél entonces era juez de la Corte Internacional de Justicia don Isidro Fabela, sin embargo no pudo participar en el estudio y en la resolución del caso porque se encontraba enfermo. En el mes de mayo de 1954, don Isidro Fabela dirigió una carta a Víctor Raúl Haya de la Torre en la que expresó su opinión relativa al fallo de la Corte:

"... estoy seguro de que sus fallos fueron dictados con plena imparcialidad de criterio y las más sabias consideraciones jurídicas".

"Sin embargo, sostenemos que algunos principios jurídicos relativos al Derecho de Asilo quedan en pie, a pesar del Fallo del Alto Tribunal".

"Nosotros pensamos... que el país que no respeta el Asilo Diplomático, interviene en la jurisdicción del país asilante, ya que vulnera el Principio de Extraterritorialidad o de Inmunidad de la Embajada extranjera y por consiguiente, de su soberanía". (163)

Aun cuando en México se criticó el fallo de la Corte Internacional de Justicia, también hay autores que lo han considerado acertado porque "lo único consistente que se encuentra en la práctica de Latinoamérica es que el Estado del asilado no opone por lo general ninguna objeción a esa concesión del asilo, mas de esta especie de aquiescencia tácita no se obtiene una norma amplia que permita establecer que la práctica del asilo diplomático está sancionada por una regla de derecho que proviene de la costumbre". (164)

En Venezuela, en 1958, durante el levantamiento contra el gobierno de Larrazábal, la embajada de México concedió el asilo a varios participantes en el movimiento fracasado.

(163) Guillén, Pedro, Fabela y su tiempo, UNAM, México, 1989, p. 93.

(164) Sepúlveda, César, "México ante el Asilo. Utopía y Realidad", en Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la U.I.A., México, 1979, N° 11, pp. 21 y 22.

En 1964, todos los países latinoamericanos, excepto México, rompieron relaciones diplomáticas con Cuba. En aquella ocasión, la embajada de México se hizo cargo de todos los asilados que se encontraban en otras misiones diplomáticas. (165)

En el mes de septiembre de 1973, durante el golpe de Estado que derrocó al presidente Allende, la embajada de México concedió asilo a un buen número de ciudadanos chilenos, incluida la familia Allende. La misión diplomática permaneció cercada e inclusive dos carabineros allanaron el local. Sin embargo, los asilados obtuvieron el salvoconducto para salir de su país.

En 1979, la embajada de México en Argentina concedió asilo al ex-presidente Héctor Cámpora, sin embargo el gobierno argentino se opuso a otorgarle el salvoconducto. Después de más de dos años de negociaciones diplomáticas, el Dr. Cámpora obtuvo el salvoconducto. Este caso presentó dificultades, pues Argentina no es parte en ninguna de las convenciones interamericanas sobre asilo, por lo que no se le podía exigir el cumplimiento de una obligación o la observancia de ciertos criterios.

En años más recientes, el derrocamiento del general Noriega en Panamá en el mes de diciembre de 1989, provocó que algunas personas solicitaran asilo en la embajada de México. El asilo les fue concedido y en el mes de enero de 1990, las autoridades panameñas les otorgaron el

(165) Carrillo Flores, Antonio, "El Asilo Político en México", en Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional, UNAM, México, 1987, p. 114.

salvoconducto para que salieran del país. (166)

Respecto a la calificación del delito o de las causas que motivan el asilo, Carrillo Flores (quien fuera Secretario de Relaciones Exteriores) considera que existe persecución política "cuando una persona es perseguida por sus ideas o actividades políticas sin que medie acusación ante la autoridad judicial competente por ningún hecho delictuoso". (167)

En relación con el delito político, si bien en México no existe una disposición que lo defina, la doctrina y la práctica sí han establecido que el robo, el plagio, el incendio, el homicidio y el terrorismo no pueden ser considerados delitos políticos. Respecto al terrorismo, Carrillo Flores señala que en una ocasión México recibió a un grupo de terroristas a fin de salvar la vida de dos diplomáticos acreditados en Brasil. Este acto se realizó en ejercicio de la soberanía de México y a petición del gobierno brasileño, pues los terroristas no solicitaron asilo diplomático. México siempre ha observado una actitud humanitaria al conceder el asilo y ha empleado la negociación como medio principal para solucionar los conflictos que suscita esa concesión. (168)

En la práctica del asilo diplomático México ha seguido el criterio establecido por la Convención de Caracas de 1954

(166) "Tres Políticos Panameños Llegan Asilados a México", El Herald de México (México), 7 de enero de 1990, p. 17-A.

(167) Carrillo Flores, Antonio, op. cit., p. 116.

(168) Ibidem, pp. 117-120.

que reconoce que la calificación del delito corresponde al Estado asilante. Asimismo, reconoce el derecho de los embajadores extranjeros para otorgar asilo a nacionales mexicanos y ha cumplido la obligación de otorgar salvoconducto a los asilados mexicanos.

En el derecho interno mexicano, la Ley General de Población (LGP) y su Reglamento contienen disposiciones relativas al asilo diplomático. El artículo 42, fracción V, de la LGP define al asilado político como el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país "para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen".

El artículo 101, fracciones V y VI, del Reglamento reconocen la institución del asilo diplomático. La fracción V, establece que "las embajadas mexicanas aceptarán en sus residencias a los extranjeros que soliciten asilo, siempre que sean originarios del país en donde aquéllas se encuentren; investigarán el motivo de la persecución, y si éste a su juicio es un delito que es de carácter político, concederán el asilo a nombre de México, asilo que, en su caso, será ratificado posteriormente por la Secretaría".

La fracción VI señala que "concedido el asilo diplomático, la embajada informará por la vía más rápida a la Secretaría de Relaciones Exteriores y ésta a su vez a la de Gobernación y se encargará además de la seguridad y del traslado a México del asilado".

De esta manera y de conformidad con las convenciones sobre la materia, se reconoce que:

- 1) El asilo diplomático es el concedido en las embajadas mexicanas.

- 2) El agente diplomático tiene la obligación de obtener información a fin de normar su criterio sobre el motivo de la persecución.
- 3) El asilo se concede por delitos de carácter político.
- 4) El agente diplomático tiene la obligación de dar aviso a la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre la concesión del asilo.
- 5) La Secretaría de Relaciones Exteriores informa a la Secretaría de Gobernación sobre la concesión del asilo a fin de que una vez otorgado el salvoconducto, el asilado pueda ingresar a territorio nacional con la característica de asilado político. La Secretaría de Gobernación tiene facultades discrecionales para fijar el tiempo que ha de durar esta autorización y para otorgar una característica migratoria distinta.

En materia de asilo territorial, México ha concedido refugio en diversas ocasiones. Tal vez la actitud mexicana ante el refugio no es la misma que observa ante el asilo diplomático (el cual ha sido intensamente promovido), pues aquél implica un mayor compromiso, toda vez que existe la obligación de satisfacer las necesidades de vivienda, trabajo, salud, etc., de los refugiados. Quizá por este motivo México no ha ratificado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados ni su Protocolo.

En un principio, era frecuente que México concediera refugio a un individuo, pues no era común el desplazamiento masivo de personas en busca de protección. Así, León Trotsky arribó a México en 1937 como refugiado.

Después se otorgó protección a grandes grupos de refugiados, como sucedió durante la guerra civil española, México recibió a un gran número de republicanos españoles y para tal efecto se creó en 1938 la Casa de España en México. Posteriormente, durante la Segunda Guerra Mundial, México recibió a refugiados polacos, quienes se establecieron en Guanajuato. (169)

En las siguientes décadas surgieron problemas políticos y sociales en Latinoamérica, lo que provocó que un gran número de personas salieran de sus países buscando seguridad. De esta forma, en la década de los sesenta México acogió a los cubanos que huyeron del sistema establecido por Fidel Castro. En los últimos años del séptimo decenio de este siglo, las guerras civiles surgidas en El Salvador y Nicaragua y las condiciones de inseguridad jurídica prevalecientes en los países centroamericanos ocasionaron que arribaran a nuestro país miles de refugiados salvadoreños, nicaragüenses y guatemaltecos. Esto hizo necesaria la adopción de medidas administrativas para controlar la afluencia de centroamericanos a nuestro país y la creación de una comisión para atender a los refugiados.

Mediante Acuerdo del Ejecutivo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 1980, se creó con carácter permanente la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR). La COMAR está integrada por

(169) Rodríguez y Rodríguez, Jesús, "Situación Jurídica de los Asilados y Refugiados Centroamericanos en México", en Estudios sobre Derechos Humanos. Aspectos Nacionales e Internacionales, CNDH, Colección Manuales Nº 2, México, 1990, p. 206.

representantes de las Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores y de Trabajo y Previsión Social y sus fines son: estudiar las necesidades de los refugiados; proponer relaciones e intercambios con organismos internacionales de ayuda a refugiados; aprobar los proyectos de ayuda a los refugiados y buscar soluciones permanentes a los problemas de los refugiados.

El 2 de marzo de 1981, el Coordinador General de la COMAR y el Director Mundial de Asistencia del ACNUR suscribieron un Acuerdo de Asistencia, por lo cual se otorgó a México ayuda internacional para los refugiados. El 1º de abril de 1982, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el convenio por el que se establece una oficina del ACNUR en la Ciudad de México.

De esta forma se estableció en México un sistema para la atención de los refugiados.

En 1981 se inició el éxodo de campesinos guatemaltecos a México y se incrementó hasta llegar a un número de 47,500 aproximadamente a principios de 1986. (170)

El ejército guatemalteco incursionó en territorio

(170) Frías S., Yolanda, "Los Instrumentos de Protección Internacional a los Refugiados y el Régimen Jurídico Vigente en México", en La Protección Internacional de los Derechos Humanos, Normas y Procedimientos, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, año I, N° 1, enero - abril de 1986, p. 87.

mexicano para atacar los campamentos de refugiados. (171) Esto provocó que México decidiera, en 1984, trasladar a los refugiados a los Estados de Campeche y Quintana Roo a fin de garantizar su seguridad y de proporcionarles un medio más adecuado para alcanzar un nivel satisfactorio de integración y de autosuficiencia. (172)

De esta manera, se han establecido los campamentos de La Laguna, Kuchumatán, Maya Balam y Los Lirios en Quintana Roo; Maya Tecún, Quetzal Edzna, Kesté y Los Laureles en Campeche. Además, otros guatemaltecos han permanecido en Chiapas. En noviembre de 1990, el ACNUR tenía registrados 45,000 refugiados guatemaltecos en México. (173) A este número es necesario agregar a los refugiados provenientes de otros países centroamericanos, por lo que en nuestro país hay más de cien mil centroamericanos que han arribado en busca de protección o de mejores condiciones para su desarrollo.

México ratificó en 1981 las convenciones

- (171) Ciencia y Tecnología para Guatemala, A.C., Crisis en Centro América y Refugiados Guatemaltecos en México, Cuadernos N° 5, año 2, junio 1985, Guatemala, p. 36.
- (172) Van Praag, Nicholas, "México: Traslado de los Refugiados Guatemaltecos. Chiapas: Olvidar el Miedo", en Refugiados, publicación de la Sección de Información Pública del ACNUR, N° 1, enero 1985, Madrid, pp. 8 y 9.
- (173) Finn Stepputat, "México: el Duro Camino de la Autosuficiencia", en Refugiados, publicación de la Sección de Información Pública del ACNUR, N° 68, noviembre 1990, Madrid, p. 31.

interamericanas que regulan el asilo territorial o refugio (Convención sobre Asilo Territorial de 1954 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969). Esta fecha coincide con la afluencia de refugiados a territorio mexicano, pues se vio la necesidad de adoptar las disposiciones que constituyen el marco jurídico del refugio en Latinoamérica para afrontar la nueva situación.

El derecho interno mexicano contiene un número reducido de disposiciones relativas al asilo territorial o refugio. En primer término, el artículo 15 constitucional hace referencia a uno de los principios del asilo territorial: la no extradición de delincuentes políticos.

"Art. 15.- No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos...".

La extradición es una de las formas en que puede terminar el refugio. Sin embargo, las personas que sufren una persecución por delitos o motivos políticos reciben la protección del Estado en cuyo territorio ingresan y no pueden ser entregadas a las autoridades de su Estado de origen. Ahora bien, el artículo constitucional también menciona la prohibición de extraditar a las personas que estaban sometidas a la esclavitud en el país en el que cometieron un delito común. Esto es lógico porque de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, todo ser humano es libre y, por ende, la esclavitud está prohibida. La libertad es el bien jurídico que se protege en esta disposición.

En consonancia con el artículo 15 constitucional, el artículo 8 de la Ley de Extradición Internacional establece que:

"En ningún caso se concederá la extradición de personas que puedan ser objeto de persecución política del Estado solicitante, o cuando el reclamado haya tenido la condición de esclavo en el país en donde se cometió el delito".

Respecto a los derechos y obligaciones de los refugiados, el artículo 1º constitucional establece que:

"En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

De esta manera, los mexicanos y los extranjeros (incluidos los refugiados) gozan de las garantías individuales. Esto es confirmado por el artículo 33 constitucional, el cual establece una limitación en cuanto a que "no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país" y la facultad del Ejecutivo para expulsar "a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente".

La Ley de Nacionalidad y Naturalización consagra los principios constitucionales sobre derechos y obligaciones de los extranjeros en sus artículos 30, 31 y 32.

Hasta junio de 1990 no existía en la legislación mexicana una disposición que expresamente se refiriera a la figura del refugiado. La Ley General de Población (LGP) sólo

regulaba la figura del asilado político (el extranjero que ingresa a territorio nacional para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen) en la fracción V del artículo 42. Sin embargo, la gran mayoría de refugiados que se internaron en territorio mexicano no eran perseguidos políticos, sino personas que huyen de la violencia generalizada, de la guerra civil y del clima de inseguridad que privaba en sus países. Esto ocasionó que a muy pocos refugiados se les concediera la característica migratoria de asilado político y, en general, la mayor parte de los refugiados lo fueron de facto, pues no reunían los requisitos de la fracción V del artículo 42 de la LGP.

El 29 de mayo de 1990 fue enviada a la Cámara de Senadores la iniciativa de reformas a la LGP. El punto más interesante de la iniciativa era la adición de una fracción VI al artículo 42, por la cual se creaba la característica migratoria de refugiado. El texto de la iniciativa señalaba que "pretende incorporar a los preceptos jurídicos regulados por la Ley General de Población, la figura del refugiado como nueva característica de la calidad migratoria de no inmigrante, diferente a la de asilado político contenida en el Artículo 42 del referido ordenamiento jurídico". Esto obedecía a que "a principios de la década de los ochenta surgió en América Latina un fenómeno social hasta hoy no considerado o previsto jurídicamente en nuestro país: el fenómeno de los refugiados, cuya definición fue aprobada por la Declaración de Cartagena, suscrita el 19 de noviembre de 1984. Esta figura jurídico-política incluye el principio de no devolución de la persona al país de origen, y que se ha aplicado, principalmente, a los casos de los campesinos guatemaltecos refugiados en México... Lo anterior lleva a considerar la conveniencia de crear un instrumento jurídico que permita la permanencia legal de estas personas en

nuestro país, para garantizar así la protección que nuestro orden jurídico les otorga". (174)

El 26 de junio de 1990 se dio lectura al dictamen rendido por las comisiones a las cuales se turnó la iniciativa. En el dictamen se sugirieron algunas adiciones al texto propuesto en la iniciativa, garantizando el principio de no devolución y regulando la no penalización del refugiado por su ingreso ilegal al país. En la iniciativa presidencial la fracción VI del artículo 42 hacía expresa referencia a la facultad del Ejecutivo consagrada por el artículo 33 constitucional, pero los senadores la omitieron porque consideraron que contenía un tono amenazador para los refugiados. En el dictamen, los senadores hicieron alusión al marco doctrinario sobre la materia establecido por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo (no ratificados por México).

Finalmente, el 28 de junio de 1990 el Senado aprobó las reformas y adiciones a la LGP. El proyecto de decreto fue enviado a la Cámara de Diputados, la que lo aprobó el 5 de julio de 1990. Las modificaciones a la LGP se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 1990.

El artículo 42, fracción VI, de la LGP define al refugiado como el extranjero que se interna en el país "para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido

(174) Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LIV Legislatura, N° 13, correspondiente al 29 de mayo de 1990, pp. 20-23.

amenazadas por violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país".

Esta definición reconoce como finalidad del refugio la protección de la vida, la seguridad y la libertad de la persona, tal y como lo hacen las convenciones sobre la materia. Además, admite la realidad centroamericana y los motivos que han provocado la afluencia masiva de refugiados.

La parte final del primer párrafo de la fracción VI del artículo 42 de la LGP contiene el principio de no devolución (de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas) al establecer que "el refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a ningún otro, en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas".

El párrafo final de la disposición en comento se relaciona con el artículo 5 de la Convención sobre Asilo Territorial de 1954 (alusivo a que el ingreso irregular a la jurisdicción territorial de un Estado no afecta las estipulaciones de la Convención), pues establece que "la Secretaría de Gobernación podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país, al extranjero a quien se otorgue esta característica migratoria, atendiendo al sentido humanitario y de protección que orienta la institución del refugiado". Sin embargo, es necesario observar que se trata de una facultad de la Secretaría de Gobernación y no de una obligación.

El artículo 35 de la LGP establece que las personas que ingresan al territorio nacional serán admitidas

provisionalmente por las autoridades de migración, mientras la Secretaría de Gobernación resuelve cada caso "del modo más expedito". Las fracciones I, II y III del artículo 101 del Reglamento de la LGP, regulan el ingreso del asilado territorial, el cual debe proporcionar sus datos personales y los motivos que ocasionan su internación a fin de que la Secretaría de Gobernación lo reconozca como refugiado.

Sin lugar a dudas es importante que por primera vez en la legislación mexicana se da un concepto de refugiado y se proporcionan los elementos necesarios para la efectiva protección de los refugiados, de conformidad con los principios y disposiciones del derecho internacional.

CAPITULO IV

EL ASILO EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

1.- Asilo diplomático. 2.- Refugio.

1.- Asilo diplomático.

Latinoamérica y Estados Unidos tuvieron orígenes diferentes que han ejercido influencia en sus sistemas jurídicos y en la forma de regular sus instituciones.

El asilo diplomático, o sea la protección que se brinda en misiones diplomáticas, navíos de guerra o aeronaves militares, es una institución regulada por diversas convenciones suscritas por los Estados latinoamericanos. Esta clase de asilo encontró en América Latina el medio propicio para su práctica debido a la convulsa situación política de los países del área. Sin embargo, en Estados Unidos no se dieron las mismas circunstancias que en Latinoamérica, por lo que siempre ha sostenido una actitud de rechazo hacia esta forma de asilo. Aunque en muchas ocasiones esta posición ha sido meramente teórica, pues Estados Unidos sí ha concedido asilo diplomático en diversos casos.

En la Administración Pública norteamericana corresponde al Departamento de Estado (Department of State) la conducción de las relaciones exteriores y, por tanto, al

Secretario de Estado le compete la dirección del servicio exterior.

El Departamento de Estado ha negado que el derecho de asilo se encuentre sancionado por alguna regla de derecho internacional y, por ende, ha hecho observar este criterio a sus agentes diplomáticos. Sin embargo, éstos han encontrado difícil de conciliar este criterio con la realidad latinoamericana.

Durante el siglo XIX las representaciones diplomáticas de los E.U.A. concedieron asilo en diferentes países latinoamericanos. Así, en 1850, en Ecuador, otorgó el asilo al ex-presidente Roca. En 1865, la representación diplomática de los Estados Unidos concedió asilo a varias personas en Lima, Perú.

En 1868, debido a la revolución que estalló en Haití, más de 150 personas se asilaron en la legación norteamericana. El gobierno haitiano les concedió el salvoconducto para viajar a Nueva York. Posteriormente, en 1878, la legación norteamericana nuevamente otorgó asilo a los partidarios de un jefe revolucionario haitiano, el general Tanis. Los asilados obtuvieron el salvoconducto. (175)

En 1894, algunos salvadoreños se asilaron a bordo del navío de guerra norteamericano "Bennington".

En 1898 el representante de los Estados Unidos colaboró en la elaboración de las Reglas de la Paz. Con

(175) Fernandes, Carlos, op. cit., pp. 44 y 45.

ellas se pretendió limitar la práctica abusiva del asilo que se venía realizando en Bolivia.

En el presente siglo, en 1904, Estados Unidos dio asilo al gobernador Cuestas en República Dominicana. En 1920, en Bolivia, el embajador norteamericano le concedió asilo al ex-presidente Guerra y a algunos de sus ministros.

En 1922, la misión diplomática norteamericana otorgó asilo a varios políticos en Asunción, Paraguay. En esta ocasión el representante norteamericano participó en la formulación de las llamadas Reglas de Asunción, mediante las cuales los agentes diplomáticos acreditados en Paraguay regularon el procedimiento que debía observarse en los casos de asilo.

Más adelante, durante la guerra civil española, Estados Unidos concedió asilo en sus navíos de guerra.

Al término de la insurrección húngara, en el mes de noviembre de 1956, la legación norteamericana en Budapest concedió asilo al Cardenal József Mindszenty, quien permaneció en la embajada durante quince años. Finalmente, en 1971 fue liberado y viajó a Roma. Este es sin duda el asilo diplomático más prolongado de la historia.

Ronning señala que "a mediados del siglo diecinueve encontramos en la correspondencia diplomática referencia al asilo como práctica común en muchas de las Repúblicas del Sur". (176) En un principio y para hacer frente a la situación, Estados Unidos permitió de hecho que sus

(176) Ronning, C. Neale, op. cit., p. 134.

representantes diplomáticos concedieran asilo y que éste fuera respetado. A fin de justificar esta posición se habló de la "tolerancia local". La "tolerancia local" consistía en que el agente diplomático norteamericano podía otorgar el asilo si existía algún antecedente que demostrara que el Gobierno del Estado territorial (aquél en el que se encuentra la embajada asilante) había accedido anteriormente a que un representante diplomático de cualquier nación extranjera procediera en esa forma. El Estado territorial no podía quejarse de la actitud del diplomático norteamericano, a menos de que se hubiera dado previamente aviso de que no se toleraría en el futuro el ejercicio de este derecho. Pero este aviso, según la interpretación del Departamento de Estado, debía hacerse a todos los demás Estados representados en el Estado territorial, a fin de que E.U.A. suspendiera la práctica del asilo.

A finales del siglo pasado el profesor John Bassett Moore formuló unas reglas que reflejaban la posición oficial del Gobierno norteamericano frente al asilo diplomático:

- 1.- En ningún caso el agente diplomático puede ofrecer asilo en el edificio de la misión diplomática.
- 2.- Si un fugitivo solicita protección, ésta sólo se concede cuando su vida se encuentra en peligro inminente debido a la violencia popular, y sólo por el tiempo que dure el peligro.
- 3.- El agente diplomático está obligado a rehusar conceder asilo a las personas que huyen de los agentes legítimos del Gobierno y, en caso de que se les concediera protección, el agente diplomático debe entregarlas a las autoridades.

- 4.- El agente diplomático debe de abstenerse, excepto en las condiciones previstas por la regla 2, de recibir personas relacionadas con agitaciones de tipo político o que, sin estar formalmente acusadas, inspiran la desconfianza del Gobierno. (177)

A principios de la década de los veinte Estados Unidos abandonó el argumento de la "tolerancia local" y justificó el asilo en consideraciones humanitarias. Sobre todo cuando la vida del asilado se encuentra en peligro.

A partir de 1930, Estados Unidos prácticamente dejó de otorgar asilo en sus legaciones en países latinoamericanos. Ronning explica que esto se debió a que "Estados Unidos se hallaba muy afectado por los cargos de intervención en los asuntos internos de la América Latina. Como el hecho de conceder asilo diplomático se presta a censuras de esta naturaleza y como Estados Unidos nunca ha mostrado inclinación por continuar con esta costumbre, la ocasión era excelente para deshacerse completamente del enojoso problema". (178)

Este criterio ha sustentado la posición adoptada por Estados Unidos en relación con las convenciones americanas sobre asilo diplomático:

- a) Convención sobre Asilo (La Habana, 1928): Estados Unidos firmó la Convención, pero lo hizo con una reserva: "The

(177) "Asylum, Right of", The New International Encyclopaedia, Dodd, Mead & Co., New York, 1904, p. 179.

(178) Ronning, C. Neale, op. cit., p. 138.

Delegation of the United States of America, in signing the present Convention, establishes an explicit reservation, placing on record that the United States does not recognize or subscribe to as part of international law, the so called doctrine of asylum". De esta manera Estados Unidos no reconoce la doctrina del asilo como integrante del Derecho Internacional.

- b) Convención sobre Asilo Político (Montevideo, 1933): la Delegación de Estados Unidos se abstuvo de firmar la Convención porque declaró que "los Estados Unidos de América no reconocen la doctrina del Asilo Político como parte del Derecho Internacional".
- c) Convención sobre Asilo Diplomático (Caracas, 1954): Estados Unidos tampoco la firmó de conformidad con el criterio antes referido.

En virtud de lo anterior, Estados Unidos no ha ratificado ninguna de estas convenciones.

Resulta claro apreciar que, pese a que Estados Unidos pretende desconocer el asilo diplomático, lo ha practicado en diferentes oportunidades, aunque su concesión obedece en gran medida a cuestiones de carácter político, a fin de preservar su imagen ante la comunidad internacional y evitar las críticas por una posible intervención en los asuntos internos de los Estados.

2.- Refugio.

Estados Unidos es un país que se formó a partir de la afluencia de inmigrantes que huyeron de sus países de origen

en busca de libertad, seguridad o de mejores condiciones económicas y sociales. De esta forma su historia está estrechamente vinculada a la práctica del refugio.

A diferencia de los países latinoamericanos, en los que la institución del asilo se ha configurado a través de las convenciones sobre la materia y cuyas disposiciones han sido adoptadas por el derecho interno de los Estados, en los Estados Unidos la idea del asilo se desarrolló a través de su legislación nacional.

Cabe señalar que, como ya se puntualizó con anterioridad, los E.U.A. no reconocen el asilo diplomático, por lo que el concepto de asilo es, como en el sistema de las Naciones Unidas, sinónimo de refugio.

La labor legislativa referente a los refugiados se inició en 1948 con el Decreto de Personas Desplazadas (Displaced Persons Act). (179) Posteriormente, en 1952, el Decreto de Inmigración y Nacionalidad (Immigration and Nationality Act) sirvió de fundamento para la admisión y expulsión de refugiados, así como para la concesión del asilo, de conformidad con la sección 243 (h). Según este marco jurídico existían tres formas de otorgar asilo (refugio):

- 1.- Se permitía la entrada a las personas que huyan de

(179) White, Carter C., "Asylum and Withholding of Deportation Under the Refugee Act of 1980: Immigration and Naturalization Service", en Texas International Law Journal, Vol. 20, Nº 2, Spring 1985, Austin, University of Texas, p. 368.

países comunistas o del Medio Oriente debido a persecución o temor de ser perseguidas por motivos de raza, religión u opinión política.

- 2.- Mediante la facultad de **parole** el Procurador General podía autorizar la entrada de cualquier extranjero que huía de cualquier tipo de gobierno, por razones de emergencia o por razones juzgadas estrictamente de interés público. Esta disposición permitió el ingreso de refugiados provenientes de países con regímenes comunistas.
- 3.- El Procurador General tenía la facultad de suspender la deportación de cualquier extranjero hacia un país en el que podría ser objeto de persecución por motivos de raza, religión u opinión política. Esta suspensión duraba el tiempo que el Procurador General consideraba necesario e inclusive su decisión podía verse modificada por motivos de política exterior. En una ocasión se negó el asilo a un soldado chino (Liao) porque este acto podría haber dañado la alianza de Estados Unidos y la República de China. (180)

En 1962, el Congreso aprobó el Decreto de Migración y Asistencia a los Refugiados (Migration and Refugee Assistance Act) por el cual se autorizó al Presidente para

(180) Friedland, Joan, "El Concepto de Asilo en los Estados Unidos", en La Protección Internacional de los Derechos Humanos, Normas y Procedimientos, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, año I, Nº 1, enero - abril de 1986, México, pp. 92 y 93.

proporcionar ayuda al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, a grupos de refugiados, a agencias y organismos dedicados a la asistencia de refugiados.

La sección 2, subsección (b), subpárrafo 3, de este cuerpo normativo define a los refugiados como a los extranjeros que debido a una persecución o por el temor a ser perseguidos por motivos de raza, religión u opinión política huyen de un país o de un área del Hemisferio Occidental, no pueden regresar a ellos por el temor a ser perseguidos por motivos de raza, religión u opinión política y se encuentran en urgente necesidad de asistencia.

El 4 de octubre de 1968, el Senado ratificó el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967. El Protocolo entró en vigor en Estados Unidos el 1º de noviembre de 1968. De conformidad con el artículo VI (2) de la Constitución de los Estados Unidos de América:

"Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país y los jueces de cada estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la constitución o las leyes de cualquier estado".

De esta manera el Protocolo es parte integrante del derecho interno norteamericano. Sin embargo, E.U.A. no ratificó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

Respecto a las convenciones americanas que regulan la

materia del refugio: Convención sobre Asilo Territorial (Caracas, 1954) y Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, 1969), Estados Unidos no es parte en ninguna de ellas.

En 1974, debido a las circunstancias y a la necesidad de adecuar paulatinamente al Protocolo las reglas sobre refugio, el Comisionado del Servicio de Inmigración y Naturalización formuló una serie de disposiciones para normar el procedimiento de asilo. Así, los extranjeros podían acudir ante un Director de Distrito del Servicio de Inmigración y Naturalización para solicitar asilo. No obstante estas disposiciones, el Procurador General seguía teniendo amplias facultades discrecionales.

Finalmente, el 17 de marzo de 1980, el Congreso aprobó el Decreto sobre Refugiados (Refugee Act), con el propósito de establecer un procedimiento permanente y sistemático para la admisión y reubicación de refugiados, así como de adecuar la legislación norteamericana a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo. Inspirado por estos propósitos, el Decreto sobre Refugiados adopta la definición de refugiado de la Convención de 1951. La sección 201 del Decreto señala que refugiado es "any person who is outside any country of such person's nationality or, in the case of a person having no nationality, is outside any country in which such person last habitually resided, and who is unable or unwilling to return to, and is unable or unwilling to avail himself or herself of the protection of, that country because of persecution or a well-founded fear of persecution on account of race, religion, nationality, membership in a particular social group, or political opinion, or (B) in such special circumstances as the President after appropriate consultation (as defined in

section 207 (e) of this Act) may specify, any person who is within the country of such person's nationality or, in the case of a person having no nationality, within the country in which such person is habitually residing, and who is persecuted or who has a well-founded fear of persecution on account of race, religion, nationality, membership in a particular social group, or political opinion".

Esta definición es la misma que establece el artículo 1 A) de la Convención:

"Toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él".

El Decreto contempla también la posibilidad de que el Presidente considere como refugiados a otras personas, previa consulta que se realice entre representantes del Gabinete y miembros del Congreso.

Asimismo el Decreto consagra el principio de no devolución al establecer que el Procurador General no deportará o devolverá a un extranjero a un país si determina que su vida o su libertad estarían amenazadas por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política (sección 203 (e)). Este principio de **non refoulement** constituye una obligación para

el Procurador General y no una facultad discrecional.

El Procurador General sí puede proceder a la deportación o devolución de un extranjero si:

- a) Este ordenó, incitó, asistió o participó de alguna manera en la persecución de una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política.
- b) Habiendo sido juzgado por un delito grave, constituye un peligro para la comunidad.
- c) Existen razones para considerar que ha cometido un grave delito no político antes de su arribo a los Estados Unidos.
- d) Existen motivos razonables para considerarlo como un peligro para la seguridad del país.

El Decreto elimina las bases ideológicas y geográficas para la concesión del asilo. El Procurador General puede otorgar asilo (sección 208 (a)):

- 1.- A los extranjeros que radican en Estados Unidos.
- 2.- A los extranjeros que se encuentran en sus fronteras o en un puerto de entrada.

En ambos casos los extranjeros deben de reunir los requisitos de la definición de refugiado.

El Procurador General conserva la facultad de **parole**, pero en una forma limitada, pues sólo puede permitir la

estancia de un extranjero que no reúne los requisitos del Decreto por razones de interés público (sección 203 (f)).

El Decreto crea la figura del Coordinador para Asuntos de Refugiados, el cual es nombrado por el Presidente con la aprobación del Senado. El Coordinador es el encargado de desarrollar la política sobre admisión y reubicación de refugiados y es consejero del Presidente, del Secretario de Estado, del Procurador General y del Secretario de Salud en materia de refugio en Estados Unidos.

También el Decreto establece la Oficina de Reubicación de Refugiados, dependiente de la Secretaría de Salud, la cual se encarga de proporcionar asistencia a los refugiados para obtener empleo, capacitación y los recursos suficientes para su pronta adaptación a fin de lograr la autosuficiencia.

De conformidad con el marco jurídico establecido por las leyes norteamericanas, la aplicación de las disposiciones del Decreto de Inmigración y Nacionalidad y del Decreto sobre Refugiados de 1980, corresponde al Procurador General, quien ejerce sus facultades a través del Servicio de Inmigración y Naturalización (dependencia del Departamento de Justicia). Al frente del Servicio de Inmigración y Naturalización se encuentra un Comisionado. (181)

El Departamento de Estado interviene en el estudio de

(181) Potelicki, Victoria L., "United States Asylum Procedures: Current Status and Proposals for Reform", en Cornell International Law Journal, Vol. 14, Nº 2, Summer 1981, Ithaca, N.Y., p. 406.

las solicitudes de asilo, pues el Servicio de Inmigración y Naturalización debe requerir su opinión en relación con cada solicitud.

Las resoluciones del Servicio de Inmigración y Naturalización pueden ser impugnadas por el Gobierno norteamericano o por el extranjero solicitante de asilo ante el **Board of Immigration Appeals** (que forma parte también del Departamento de Justicia), cuya resolución puede ser recurrida ante una Corte de Apelaciones (Court of Appeals). Finalmente, el asunto puede ser llevado ante la Corte Suprema.

Resulta interesante la participación del Poder Judicial Federal en la revisión del procedimiento de asilo, pues en los últimos tiempos ha criticado la política discriminatoria del Servicio de Inmigración y Naturalización respecto a los asilados de origen latinoamericano. Se ha visto la necesidad de modificar el criterio sobre la admisión de refugiados, ya que la situación de muchos países en los que las condiciones de vida y la violación a los derechos humanos han provocado la salida masiva de personas, hace del refugio, ahora más que nunca, una cuestión humanitaria.

La política sobre refugiados es dirigida por los Departamentos de Estado, Justicia y Salud, así como por el Coordinador para Asuntos de Refugiados. El Servicio de Inmigración y Naturalización del Departamento de Justicia tiene oficinas en Estados Unidos y en el extranjero (incluyendo embajadas y consulados), como es el caso de la Ciudad de México, Panamá, Roma, Viena, Frankfurt, Atenas, Nairobi, Nueva Delhi, Bangkok, Seúl, Honk Kong, Singapur y Manila, a fin de estudiar las solicitudes de asilo y

entrevistar a las personas que buscan protección. (182)

El Secretario de Estado, a través del Bureau para Programas de Refugiados, presenta un informe al Congreso respecto a la situación mundial de los refugiados a fin de que se brinde ayuda norteamericana a quienes más lo requieren en el planeta. Así, Estados Unidos no sólo vela por la atención de los refugiados en su territorio sino que se constituye en el principal donador de fondos para los programas de refugiados a nivel mundial. Estados Unidos extiende sus principios de derecho interno a su política exterior, de tal manera que la concesión del refugio obedece a conveniencias de carácter político.

Sin duda, Estados Unidos es el país con mayor afluencia de personas en busca de refugio y por esa razón, ha desarrollado toda una legislación interna sobre la materia que le permite afrontar esta problemática.

Los países latinoamericanos y Estados Unidos son miembros de la Organización de los Estados Americanos y participan en forma conjunta en la solución de los problemas del continente, pero es significativo destacar que en materia de asilo surge una diversidad de criterios que permite observar las diferencias culturales e históricas existentes entre un país de origen anglosajón y los países de herencia hispánica.

(182) U.S. Department of State. Bureau for Refugee Programs. World Refugee Report: a Report Submitted to the Congress as Part of the Consultations on Refugee Admissions to the U.S., Washington, D.C., 1988, pp. 78-80.

281

CONCLUSIONES

- 1.- El asilo es la protección que un Estado otorga en su territorio o en otro lugar dependiente de alguno de sus órganos a una persona que lo solicita.
- 2.- La institución jurídica del asilo comprende dos especies:
 - a) El asilo territorial, es decir, aquél que es concedido por un Estado dentro de su territorio a la persona perseguida o que teme ser perseguida por delitos o motivos políticos, de raza, nacionalidad, religión o pertenencia a un determinado grupo social, o bien, que se ve en la necesidad de huir de su país de origen porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado el orden público.
 - b) El asilo diplomático es aquél que es concedido en la sede de una misión diplomática, navíos de guerra y campamentos o aeronaves militares, a una persona cuya vida, libertad o seguridad se ven amenazadas porque es perseguida por motivos o delitos políticos. No se incluye a los consulados como lugares de asilo porque no representan a su Estado y no tienen como función la conducción de la política exterior del país.
- 3.- La persona no tiene derecho de asilo, como un derecho subjetivo que permita exigir al Estado el cumplimiento

de un deber jurídico. La persona tiene el derecho a buscar asilo, lo que no implica que el Estado se encuentre obligado a otorgárselo, ya que es una facultad discrecional. Claro está que las autoridades deben tomar en consideración el llamado principio de humanidad que informa al Derecho Internacional Público.

- 4.- El asilo diplomático es una institución jurídica cuya existencia obedece a la necesidad de proteger los derechos humanos del individuo. De ninguna manera implica la intervención en los asuntos internos de otro Estado, pues su finalidad es tutelar lo más preciado para el hombre: la vida y la libertad. Precisamente porque en el Estado de origen del asilado la autoridad no puede mantener en forma eficaz la legalidad y el orden o los gobernantes cometen abusos en el ejercicio de sus funciones, la persona se ve obligada a solicitar la protección de otro Estado.

El asilo diplomático está vinculado con dos de los principios más importantes del Derecho Internacional: la inmunidad de los agentes diplomáticos y la inviolabilidad de las embajadas y legaciones. La violación de estos principios produce un detrimento en las relaciones internacionales.

- 5.- En América se ha regulado el asilo diplomático mediante diversas convenciones, pero aún así surgen diferentes problemas por la calificación de la urgencia y de los motivos de persecución. A este respecto, considero que la negociación sigue siendo el principal medio de solución de controversias. Sin embargo, opino que la Corte Interamericana de Derechos Humanos podría participar en la solución de los conflictos suscitados

con motivo de la concesión del asilo. De conformidad con el artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos pueden consultar a la Corte acerca de la interpretación de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en América. Asimismo, cualquier Estado miembro de la OEA puede solicitar a la Corte su opinión acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los instrumentos jurídicos interamericanos. Así pues, la Corte podría emitir criterios imparciales (no políticos) cuya finalidad sería la efectiva protección de la vida, la libertad y la seguridad del asilado.

El artículo 62 del Pacto de San José establece la competencia de la Corte para conocer de los casos relativos a la interpretación o aplicación del Pacto, siempre y cuando los Estados reconozcan su jurisdicción. A este respecto cabe señalar que en el Pacto de San José sólo se encuentra previsto el asilo territorial o refugio, por lo que de existir un conflicto sobre la aplicación o interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en esta materia, se restringiría al asilo territorial. Por esta razón y en relación con el asilo diplomático, hago referencia a la facultad de la Corte consagrada en el artículo 64 del Pacto de San José.

El hecho de que la Corte esté compuesta por juristas nacionales de los Estados americanos, garantiza que el estudio de los problemas del asilo se realice conforme a la tradición y a la experiencia continental sobre la materia. Además, esto constituiría un

- 6.- Considero necesario que el Comité Jurídico Interamericano realice un estudio encaminado a promover la uniformidad de criterios respecto al asilo diplomático, procurando que en general los Estados latinoamericanos adopten la Convención sobre Asilo Diplomático de 1954 y se deróguen las disposiciones de anteriores convenciones, a fin de evitar los conflictos de vigencia hoy existentes. Lo ideal sería la adopción de un nuevo texto convencional sobre asilo diplomático.
- 7.- México ha sido el paladín del asilo. En materia de refugio, sin embargo, es necesario que ratifique la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo, para que así nuestra nación adopte el marco jurídico universal sobre protección a los refugiados. En la actualidad es la cooperación internacional el principal medio para dar satisfacción a las necesidades de miles de refugiados que se encuentran en nuestro territorio.

Es necesario que se proporcione una mejor preparación al personal de la Dirección General de Servicios Migratorios para que tenga los conocimientos y el criterio suficientes para calificar la situación del refugiado proveniente de Centroamérica.

- 8.- Estados Unidos de América, miembro de la Organización de los Estados Americanos, no ha ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, base jurídica para la protección de los derechos humanos en el continente. Esto resulta contradictorio con las declaraciones norteamericanas en favor de la tutela internacional de los derechos humanos y la condena a los regímenes infractores de los derechos inherentes a la persona humana.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el derecho de toda persona a buscar asilo en territorio extranjero (refugio), pero no hace mención expresa del asilo diplomático, el que teóricamente siempre es negado por Estados Unidos.

- 9.- Los actuales acontecimientos mundiales han hecho posible comprender en toda su magnitud la importancia de la protección universal a la vida y a la libertad humanas. El asilo (territorial y diplomático), como institución jurídica protectora de la persona, se constituye en el medio para brindar ayuda a quienes se ven obligados a huir de su país o de las autoridades del mismo en busca de un mejor lugar para vivir en paz.

El mundo no es un conjunto de países aislados, sino que es un todo en el que los problemas de un país repercuten en los otros. Los problemas ya no son de una región o de un Estado, sino de toda la comunidad internacional.

- 10.-Aun cuando en opinión de algunos autores el asilo es una institución en decadencia, no comparto esta idea porque, si bien es cierto que en los últimos años se ha empleado en pocas ocasiones, ello no implica que desaparezca, toda vez que su práctica va en función de causas de índole política.
- 11.-En los umbrales del siglo XXI el asilo aún es el escudo contra la injusticia y la adversidad, la protección efectiva para la vida y la libertad.

BIBLIOGRAFIA

- Académie Diplomatique Internationale, Dictionnaire Diplomatique, París, 1957.
- Accioly Hildebrando, Tratado de Derecho Internacional Público, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.
- ACNUR, Universidad de Cartagena, Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo, Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, Cartagena, noviembre 1984.
- "Affaire colombo-péruvienne relative au droit d'asile. Arrêt du 20 novembre 1950": C.I.J., Recueil, 1950.
- Arellano García, Carlos, Derecho Internacional Público, Ed. Porrúa, S.A., México, 1983.
- Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina, UNAM, México, 1982.
- Asimov, Isaac, Los Griegos, Alianza Editorial Mexicana, S.A., México, 1983.
- Baldwin, William E., Bouvier's Law Dictionary, The Banks Law Publishing, Co., New York, 1928.
- Bernard, Paul, Traité Théorique et Pratique de L'Extradition, Arthur Rousseau Editeur, Paris, 1883.
- 1789-1989 Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, Secretaría de Gobernación, México, 1989.

- Cahier, Philippe, Derecho Diplomático Contemporáneo, Ediciones Rialp, S.A., Madrid, 1965.
- Caicedo Castilla, José Joaquín, El Panamericanismo, Roque Depalma Editor, Buenos Aires, 1961.
- Calvo, Charles, Dictionnaire Manuel de Diplomatie et de Droit International Public et Privé, Puttkammer & Mühlbrecht, Editeurs, Berlín, 1885.
- Carrillo Flores, Antonio, Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional, UNAM, México, 1987.
- Castán Tobeñas, José, Los Derechos Humanos, Ed. Reus, Madrid, 1981.
- Colliard, Claude-Albert, Instituciones de Relaciones Internacionales, Fondo de Cultura Económica, México, 1978.
- Cuello Calón, Eugenio, Derecho Penal, Editora Nacional, S.A., México, 1953.
- Denenberg, R. V., Para Entender la Política de los EUA, Ediciones Gernika, México, 1981.
- Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LIV Legislatura, Nº 13, correspondiente al 29 de mayo de 1990.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., México, 1987.
- Diena, Julio, Derecho Internacional Público, Ed. Bosch, Barcelona, 1948.

- Duruy, Víctor, El Mundo de los Griegos, Círculo de Lectores, S.A., Barcelona, 1976.
- El Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX. Las Constituciones Latinoamericanas, UNAM, UDUAL, México, 1988.
- Enciclopedia Jurídica Omeba, Driskill, S.A., Buenos Aires, 1979.
- Fernandes, Carlos, El Asilo Diplomático, Ed. Jus, S.A., México, 1970.
- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A., México, 1988.
- Garibay K., Angel Ma., Mitología Griega, Ed. Porrúa, S.A., México, 1978, Colección Sepan Cuantos..., N° 31.
- Garner, Bryan A., A Dictionary of Modern Legal Usage, Oxford University Press, New York, 1987.
- Gómez-Robledo V., Alonso, Temas Selectos de Derecho Internacional, UNAM, México, 1986.
- González Uribe, Héctor, Teoría Política, Ed. Porrúa, S.A., México, 1984.
- Guillén, Fedro, Fabela y su Tiempo, UNAM, México, 1989.
- Hervada, Javier y José M. Zumaquero, Textos Internacionales de Derechos Humanos, Ediciones Universidad de Navarra, S.A., Pamplona, 1978.

- Iribarren, Jesús y José L. Gutiérrez García, Ocho Grandes Mensajes, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 1976.
- Introducción al Derecho Mexicano, UNAM, México, 1981.
- La Protección Internacional de los Derechos del Hombre, UNAM, México, 1983.
- Los Códigos Españoles Concordados y Anotados, Código de las Siete Partidas, Imprenta de la Publicidad, Madrid, 1848.
- Martínez Viademonte, José Agustín, El Derecho de Asilo y el Régimen Internacional de Refugiados, Ediciones Botas, México, 1961.
- Miguélez et al, Código de Derecho Canónico Bilingüe y Comentado, Ed. Católica, S.A., Madrid, 1945.
- Molina, Cecilia, Práctica Consular Mexicana, Ed. Porrúa, S.A., México, 1978.
- Oppenheim, L. F., Tratado de Derecho Internacional Público, edición a cargo de H. Lauterpacht, Ed. Bosch, Barcelona, 1961.
- Ortiz Ahlf, Loretta, Derecho Internacional Público, Harla, S.A. de C.V., México, 1989.
- Pastor Ridruejo, José A., Curso de Derecho Internacional Público, Ed. Tecnos, S.A., Madrid, 1986.
- Plutarco, Vidas Paralelas, Ed. Porrúa, S.A., México, 1982, Colección Sepan Cuantos..., Nº 26.

- Porrúa Pérez, Francisco, Teoría del Estado, Ed. Porrúa, S.A., México, 1987.
- Preciado Hernández, Rafael, Lecciones de Filosofía del Derecho, UNAM, México, 1986.
- Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1970.
- Real Academia Española, Fuero Juzgo, en Latín y Castellano, cotejado con los más Antiguos y Preciosos Códices, Ibarra, Impresor de Cámara de S.M., Madrid, 1815.
- Recaséns Siches, Luis, Filosofía del Derecho, Ed. Porrúa, S.A., México, 1959.
- Ronning, C. Neale, Derecho y Política en la Diplomacia Interamericana, UTEHA, 1965.
- Seara Vázquez, Modesto, Derecho Internacional Público, Ed. Porrúa, S.A., México, 1991.
- Sepúlveda, César, Derecho Internacional Público, Ed. Porrúa, S.A., México, 1977.
- Sepúlveda, César, Las Fuentes del Derecho Internacional Americano, Ed. Porrúa, S.A., México, 1975.
- Sorensen, Max, Manual de Derecho Internacional Público, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- Székely, Alberto, Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público, UNAM, 1981.

- The International Dimension of Human Rights, Greenwood Press, UNESCO, 1982.
- The New International Encyclopaedia, Dodd, Mead & Co., New York, 1904.
- U.S. Department of State, Bureau for Refugee Programs, World Refugee Report: a Report Submitted to the Congress as Part of the Consultations on Refugee Admissions to the U.S., Washington, D.C., 1988.
- United States Statutes at Large, Containing The Laws and Concurrent Resolutions Enacted During The Second Session of The Ninety-Sixth Congress of The United States of America, 1980, Vol. 94, Part 1, Washington, D.C., 1981.
- Verdross, Alfred, Derecho Internacional Público, Ed. Aguilar, Madrid, 1974.
- Visscher, Charles de, Teorías y Realidades en Derecho Internacional Público, Ed. Bosch, Barcelona, 1962.

ARTICULOS

- Bivins, Jeffrey S., "The Refugee Act of 1980", en Vanderbilt Journal of Transnational Law, Vol. 18, Nº 4, Fall 1985, Nashville, USA.
- Ciencia y Tecnología para Guatemala, A.C., Crisis en Centro América y Refugiados Guatemaltecos en México, Cuadernos Nº 5, año 2, junio 1985, Guatemala.

- Evans, Alona E., "Observations on the Practice Territorial Asylum in the United States", en The American Journal of International Law, Vol. 56, Nº 1, January 1962, Washington, D.C.
- Finn Stepputat, "México: el Duro Camino de la Autosuficiencia", en Refugiados, Publicación de la Sección de Información Pública del ACNUR, Nº 68, noviembre 1990, Madrid.
- Frías S., Yolanda, "Los Instrumentos de Protección Internacional a los Refugiados. y el Régimen Jurídico Vigente en México", en La Protección Internacional de los Derechos Humanos, Normas y Procedimientos, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, año I, Nº 1, enero-abril de 1986, México.
- Friedland, Joan, "El Concepto de Asilo en los Estados Unidos", en La Protección Internacional de los Derechos Humanos, Normas y Procedimientos, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, año I, Nº 1, enero-abril de 1986, México.
- Gross, Douglas, "The Right of Asylum Under United States Law", en Columbia Law Review, Vol. 80, Nº 5, June 1980, New York, N.Y.
- Jiménez de Asúa, Luis, "Historia del Derecho de Asilo", en La Ley, Revista Jurídica Argentina, Ed. La Ley, Buenos Aires, 1949.
- Kennedy, David, "International Refugee Protection", en Human Rights Quarterly, Vol. 8, Nº 1, February 1986, Baltimore, Md.

- Kuri S., Esther y Guillermo F. Margadant, "Algunas Consideraciones Acerca de la Historia del Derecho de Asilo", en Foro de México, Organó del Centro de Investigaciones y Trabajos Jurídicos, México, D.F., 1º de julio de 1959, Nº LXXVI.
- Potelicki, Victoria L., "United States Asylum Procedures: Current Status and Proposals for Reform", en Cornell International Law Journal, Vol. 14, Nº 2, Summer 1981, Ithaca, N.Y.
- Reale, Egidio, "Le Droit D'Asile", en Recueil des Cours (1938), T. I, T. 63 de la Collection, Académie International de La Haya, Librairie du Recueil Sirey, S.A., Paris, 1938.
- Rodríguez y Rodríguez, Jesús, "Situación Jurídica de los Asilados y Refugiados Centroamericanos en México", en Estudios sobre Derechos Humanos. Aspectos Nacionales e Internacionales, CNDH, Colección Manuales, Nº 2, México, 1990.
- "Se Asila en la Embajada de Venezuela el Ex Presidente Panameño", El Heraldó de México (México), 14 de enero de 1990, p. 11-A.
- Sepúlveda, César, "México ante el Asilo. Utopía y Realidad", en Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la U.I.A., México, 1979, Nº 11.
- "Tres Políticos Panameños Llegan Asilados a México", El Heraldó de México (México), 7 de enero de 1990, p. 17-A.

- Urquidí Carrillo, Juan Enrique, "Consideraciones Históricas en Torno al Asilo", en Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la U.I.A., México, 1981, T. II, Nº 13.
- Van Praag, Nicholas, "México: Traslado de los Refugiados Guatemaltecos. Chiapas: Olvidar el Miedo", en Refugiados, Publicación de la Sección de Información Pública del ACNUR, Nº 1, enero 1985, Madrid.
- White, Carter C., "Asylum and Withholding of Deportation Under the Refugee Act of 1980: Immigration and Naturalization Service", en Texas International Law Journal, Vol. 20, Nº 2, Spring 1985, Austin, University of Texas.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Diario Oficial de la Federación del 22 de julio de 1980.
- Diario Oficial de la Federación del 17 de julio de 1990.
- Ley de Extradición Internacional.
- Ley de Nacionalidad y Naturalización.
- Ley General de Población.
- Reglamento de la Ley General de Población.