

933
248

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL



**“ANALISIS DEL DERECHO DE ASILO PARA UNA PROPUESTA
DE REGULACION CONSTITUCIONAL”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A:
JAIME TUERO FRICKE**

MEXICO, D. F.

1992.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

INDICE

INTRODUCCION	1
CAPITULO I	4
Definición del Derecho de Asilo	4
Diferencia entre Asilo Diplomático y Asilo Territorial ..	10
Historia universal del Derecho de Asilo	13
Regulación del Derecho de Asilo en México	24
CAPITULO II	30
Naturaleza Jurídica del Derecho de Asilo	30
Derecho de Asilo como Derecho Humano	42
CAPITULO III	49
Instrumentos Internacionales	49
El Asilo y algunos temas conexos	64
CAPITULO IV	71
Derecho de Asilo y derecho comparado a nivel constitu- cional	71
Propuesta de regulación constitucional del Derecho de Asilo en México	75
CONCLUSIONES	77
NOTAS BIBLIOGRAFICAS	79

INTRODUCCION

Si tomamos en consideración que la migración de personas es un fenómeno que ocurre con frecuencia, tanto en el ámbito interno de los países como a nivel internacional; que este movimiento migratorio es ocasionado por causas diversas entre las que encontramos las de orden económico, ecológico o político y que un atento análisis de la tendencia mundial sobre este problema nos muestra que estos movimientos van en aumento, nos encontramos con la necesidad de que las sociedades involucradas tomen cartas en el asunto.

Efectivamente, el desplazamiento, masivo o individual, de personas, sobre todo a nivel global, plantea una serie de problemas a los países involucrados que muchas veces estos no son capaces de resolver al verse rebasados por la complejidad de la situación o al no encontrarse preparados para ello en su ámbito interno.

Consideramos que sería un gran avance en la solución de esta problemática el que los países tuvieran en su marco jurídico interno regulaciones que definieran la situación de las personas colocadas en este supuesto, estableciendo sus derechos y deberes básicos.

Ello contribuiría a que hubiera una convivencia pacífica y una asimilación adecuada entre los ciudadanos del país receptor y los refugiados o asilados que han huido de sus países de origen o residencia por las causas mencionadas.

Esto a su vez, provocaría que dicha fusión entre habitantes de distintos pueblos trajera como consecuencia beneficios directos, en primer lugar, para el país receptor, ya que este podría aprender de los nuevos habitantes técnicas o costumbres que podrían enriquecer su desarrollo productivo o su entorno cultural y en segundo lugar para los propios refugiados o asilados quienes encontrarían de nuevo una forma digna de vivir, encontrando satisfacción a sus necesidades básicas, ejerciendo sus derechos fundamentales y sobre todo teniendo la expectativa de una existencia mejor.

Si tomamos en cuenta la actual tendencia mundial, aunque principalmente a nivel europeo (Alemania y Francia básicamente), encaminada al resurgimiento del racismo y las manifestaciones de xenofobia, creemos que resulta prioritario promover la regulación de los derechos básicos de los asilados y refugiados, lo que sin duda les brindaría mayor protección y seguridad jurídicas, en las naciones en donde pretendieran radicar.

Creemos que la regulación del derecho de asilo en el marco jurídico interno de los países debe realizarse a nivel constitucional debido a los beneficios que esto traería para los asilados o refugiados.

Mexico podría dar el ejemplo al mundo en estos tiempos conflictivos consagrando el derecho de asilo en la parte dogmática de su Carta Magna considerándolo como un derecho subjetivo de esencia eminentemente humanitaria. En tratar de explicar como lograr este objetivo radica el propósito de la presente tesis.

"Mediante el asilo se introducía en el frío y en gran parte lógico mundo del derecho un elemento de calor y humanidad. Se recordaba al actor que, aunque por una parte tuviera razón, por otra todos somos compañeros en un penoso y misterioso viaje hacia un destino sobrenatural, del que nadie sabe mucho, y que no debemos hacer esta peregrinación mas difícil a nuestros hermanos por viles custiones materiales que a veces cobran su importancia en la mente del actor no tanto por razones objetivas, sino mas bien por obsesión"

Guillermo Floris Margadant
Esther Kuri Santoyo

CAPITULO I

Definición del Derecho de Asilo.

Antes de establecer el contenido del derecho de asilo, consideramos conveniente definir, en primer termino, el concepto de asilo.

En la definición que aporta el doctor Víctor Carlos García Moreno (1), este expresa que "asilo es una palabra tomada del latín 'asylum', y este a su vez del griego 'asylos', adjetivo inviolable; asylon, sustantivo, asilo, derivado de sylao, yo saqueo. En forma figurada significa amparo, protección, favor. 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."

A su vez, Juan Enrique Urquidí Carrillo (2), expone que "la raíz etimológica de la palabra 'asilo' se halla en su acepción latina 'asylum'. Esta a su vez, proviene de las voces griegas 'sylao' que significa arrebatarse o tomar y 'asylos' que es equivalente al sentido negativo de la voz anterior, es decir, no tomar, no arrebatarse: lo inviolable. Por ello, agrega, el asilo es el refugio del que no se puede extraer o arrebatarse, a la persona que en él se encuentra resguardada."

"Atendiendo a lo expuesto - continua Urquidi Carrillo - se puede decir que la palabra asilo ha servido, a través del tiempo, para denominar la protección otorgada a una persona que, temiendo por su vida, su integridad física o su libertad, busca auxilio o amparo en un lugar en el que sus perseguidores no puedan seguir acosándola."

Contando ya con esta base conceptual acerca del significado de la palabra "asilo", podemos proceder a definir lo que comúnmente se denomina como "derecho de asilo".

Modesto Seara Vazquez (3), define al derecho de asilo como "una institución en virtud de la cual una persona escapa a la jurisdicción local, ya sea huyendo a otro país (asilo territorial), o refugiándose en la embajada (asilo diplomático), o en un barco (asilo naval) o avión (asilo aéreo) de un país extranjero."

Baldi (4), agrega el "asilo neutral" a esta clasificación señalando que este se concede en tiempo de guerra en territorio de un Estado neutral."

Solo cabe agregar aquí que al asilo diplomático también se le conoce como asilo extraterritorial, por ser concedido éste fuera del territorio del país asilante y que su uso ha sido ampliamente difundido en los países latinoamericanos donde ha sido objeto de costumbres particulares.

Más adelante se ahondará sobre los diversos tipos de asilo que han sido considerados tanto por la doctrina como por el derecho positivo, aunque considero importante desde ahora dejar en claro que ésta clasificación o subdivisión ha tenido siempre un origen común: el derecho de asilo, in latu sensu.

Por lo tanto, vale la pena aclarar aquí que cuando en este trabajo nos refiramos al derecho de asilo, éste comprenderá a sus diversos tipos (aquellos que como dijimos han sido establecidos por la doctrina o por el derecho positivo), ya que la propuesta que se pretende elaborar, va encuadrada dentro del principio de supremacía constitucional y en todo caso corresponderá a las leyes secundarias reglamentar y especificar sobre todos los temas relacionados con este derecho, como lo es su respectiva subdivisión o clasificación, lo que rebasaría el objetivo básico de la presente tesis.

Carlo Baldi (5), señala que el término asilo indica "la protección que un Estado le otorga a un individuo que busca refugio en su territorio o en un lugar fuera de su territorio." Este autor agrega que el derecho de asilo se entiende "como el derecho que tiene un Estado a otorgar dicha protección, en virtud del ejercicio de su propia soberanía y con la única condición de eventuales limitaciones derivadas de convenios de los que forma parte (por ejemplo, convenios en materia de extradición)."

Creo oportuno señalar aquí que considero que la anterior concepción del derecho de asilo como una facultad o prerrogativa del Estado a

otorgarlo en ejercicio de su soberanía es solo un estadio en la evolución de este instituto que pienso, tendrá que ser reconocido más como un derecho subjetivo o del hombre y no tanto como uno reservado al Estado, siendo esta evolución producto de la actual tendencia mundial que resalta el individualismo y que al mismo tiempo podría significar un reflejo de los actuales procesos de integración e interdependencia mundiales como son los diversos tratados comerciales que se están celebrando en diversas partes del mundo, la unión de la Comunidad Europea o la reciente constitución de la Comunidad de Estados Independientes, que ya están exigiendo un sacrificio de la soberanía de los Estados.

Más adelante ahondaremos sobre esta visión del derecho de asilo considerado como uno de la persona o subjetivo y no como uno perteneciente al Estado.

Continuando con las anteriores definiciones del asilo, Antonio Carrillo Flores (6) entiende al asilo político como "la autorización que un Estado concede a un extranjero para que venga a residir o permanecer en el, porque dicho Estado lo considera víctima de persecución política en otro país."

Como se puede comprobar por medio de las anteriores definiciones sobre el asilo, resulta predominante la concepción del mismo como un derecho del Estado a otorgarlo en lugar de ser considerado como un derecho subjetivo o de la persona.

Francisco Jose Figuerola (7), dice que en un principio el asilo era "consecuencia directa de la inmunidad de las iglesias o templos en virtud de la cual, los sujetos criminales o no que se refugiaban en ellas, no podían ser extraídos por la fuerza, ya que tal acto importaría una profanación cuya consecuencia inmediata era una pena. Los perseguidos, veían, de esta manera, en la iglesia, un lugar de protección: un asilo".

Ahora veremos algunas definiciones con un carácter doctrinal sobre el derecho de asilo para inmediatamente analizar su evolución histórica.

Antonio Cuerda Riezu y Miguel Angel Cobos Gómez de Linares (8), ambos de la Universidad Complutense, consideran que "el asilo es una institución jurídica que surge para acoger a aquellos que se ven obligados a abandonar el Estado en que residen, por razones políticas, étnicas o religiosas. Asilo es por tanto, permanencia en, y protección de, un Estado extranjero. Asilo significa una solución virtual, no definitiva, a la creciente violación de los derechos humanos en el mundo. Asilo supone permitir el disfrute de unos derechos que son simplemente humanos."

Precisamente en el trabajo de estos autores es en donde se analiza de una manera completa el "deber ser" del derecho de asilo, y en su propuesta encontramos las razones más sólidas para contemplar el derecho que nos ocupa como uno fundamental del hombre y no tanto como uno del Estado que se atribuye la prerrogativa de concederlo. Sobre este punto abundaremos más adelante.

Paul Hartling (9), considera que "el derecho de asilo está todavía en evolución. Como en otras ramas del derecho, ese proceso no se ha producido en el vacío, sino que en el curso de los siglos ha venido siendo configurado por la tradición, por los aconteceres sociales y políticos y tal vez sobre todo por la respuesta pragmática de los Estados. La evolución del derecho de asilo en el plano internacional se ha visto en gran medida impulsada por los esfuerzos legislativos realizados en el plano regional."

Hartling entiende por "los esfuerzos legislativos realizados en el plano regional" al desarrollo de los diversos instrumentos internacionales que en esta materia se ha dado, como son las sucesivas convenciones de asilo que se han firmado entre los Estados partes (principalmente latinoamericanos), pero considero que este desarrollo del derecho de asilo recibiría un fuerte y tal vez definitivo impulso, si al mismo tiempo se pudiese consagrar en las Cartas Constitucionales de los diversos Estados porque así, convertido en ley suprema de las naciones, facilitaría su aplicación en beneficio de las personas que a el se acogen, ya que como explica César Sepúlveda (10), " es evidente que el asilo solo podrá ocupar un lugar digno cuando sea consagrado como un derecho del hombre, con mecanismos correlativos para asegurar su disfrute".

Dada la orientación de la presente tesis, considero oportuno establecer que el "derecho de asilo" y el "derecho al asilo", son conceptos jurídicos distintos.

C.A. Dunshee de Abranches (11), considera que " el derecho de asilo, de que tratan las convenciones interamericanas, es una facultad del Estado soberano de recibir en su territorio una persona perseguida injustificadamente en el territorio de su nacionalidad o domicilio, segun la calificación del mismo Estado", mientras que el "derecho al asilo" lo define como "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."

Es interesante advertir con César Sepúlveda (12), que "encima de todo se observa, por una parte, que el asilo queda únicamente como un derecho, como un privilegio para los Estados y solo como una gracia para los individuos, y por la otra, que la institución continúa sin ser definida ni precisada en sus contornos."

Esperamos que este trabajo sirva para aclarar algo al respecto.

2. Diferenciación entre Asilo Diplomático y Asilo Territorial.

Aunque existen varios tipos de asilo reconocidos por la doctrina como el asilo naval (que se otorga en buques militares), el asilo militar (que se otorga en campamentos militares) o el asilo neutral (que opera en casos de guerra cuando el Estado que lo concede o en donde se solicita, se ha declarado neutral en dicha conflagración), la principal subdivisión del asilo es la que distingue entre el Asilo Diplomático y el Asilo Territorial.

Así, Héctor Gros Espiell (13), señala que "en América Latina se han distinguido, tanto por el derecho positivo como por la doctrina, dos formas o categorías de asilo: el asilo territorial, también denominado a veces refugio, y el asilo político o diplomático."

Y agrega: "ambas instituciones en América Latina responden a una idea y a una concepción comunes. Mientras que en otras regiones - y especialmente en Europa - el asilo, que en su origen tuvo un carácter religioso, para comprender luego tanto al diplomático como al territorial, evolucionó hacia el reconocimiento del asilo territorial y al abandono o a la pérdida de importancia del asilo diplomático, en América Latina ambas instituciones evolucionaron conjunta y paralelamente y, así, el asilo diplomático y el asilo territorial se conciben y se mantienen todavía hoy como dos aspectos, dos manifestaciones diferentes de un mismo instituto genérico: el asilo".

Este mismo autor nos dice que es precisamente nuestro subcontinente, la única parte del mundo en la que ambos tipos de asilo - el diplomático y el territorial - han sido regulados de manera convencional.

Modesto Seara Vazquez (14), al definir ambos tipos de asilo, afirma que "en el caso del asilo territorial, el delincuente extranjero se refugia en territorio de otro Estado. La concesión del asilo territorial por el Estado no es otra cosa que el ejercicio de la soberanía territorial; no se trata en este caso de derogación a la soberanía de otro Estado, y el Estado territorial tiene la facultad

discrecional de otorgarlo o no. Sin embargo tal facultad puede encontrarse limitada por posibles tratados de extradición.

En el caso del asilo diplomático, el delincuente busca refugio en la embajada de un país extranjero. La concesión del asilo diplomático, constituye, de hecho una derogación al principio de soberanía territorial del Estado, ya que se sustrae de su competencia a un sujeto que ha violado las normas por él emitidas. Por esta razón, el asilo diplomático plantea problemas más serios que el territorial."

Con respecto a este último tipo de asilo - que en ocasiones es denominado "refugio" por algunos autores como el citado doctor Gros Espiell -, Jorge Salvador Lara (15) en las conclusiones a su presentación "Concepto de Asilado" señala que el concepto de "asilado territorial" predomina en el sistema convencional interamericano sobre la materia, en tanto que el de "refugiado" lo hace en el de las Naciones Unidas.

El doctor Víctor Carlos García Moreno (16) considera que el asilo "tiene dos formas: el territorial, o sea 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, y el diplomático, que es el que otorga en aquellos locales que gozan de inviolabilidad."

Carrillo Flores (17) atribuye al asilo diplomático una situación transitoria y compleja en tanto que al asilo territorial le atribuye una de mayor permanencia y de mayor aceptación universal.

3. Historia Universal del Derecho de Asilo.

En la fase de investigación histórica de este trabajo se tratará primero la parte universal de la historia del derecho que nos ocupa y posteriormente (en el siguiente punto de este capítulo) se verá lo referente a la historia legislativa nacional del mismo.

El ejercicio de este derecho ha sido, a lo largo del tiempo, resultado de una necesidad básica del ser humano: poner en seguridad sus bienes fundamentales: la vida, la integridad física, el honor, la libertad, etc., que de una u otra forma se encuentran amenazados en el país en que reside el sujeto ya sea por parte de la propia estructura estatal del mismo o porque esa misma estructura no puede controlar ciertas situaciones que ponen en peligro los precitados bienes.

Ahora bien, ¿desde cuándo se practica o se ejerce este derecho?

Creo que no se tiene una fecha exacta del comienzo de esta práctica aunque considero que se remonta a los inicios de la vida del hombre en la Tierra, y por ello estoy de acuerdo con el doctor Oscar García Velutini (18) cuando afirma que " la noción de ese destacado derecho - refiriéndose por supuesto al asilo - se conoce desde muy antiguo,

parece ser tan vieja como la humanidad y sobre el se ha afirmado: "ya ha caído el polvo de los siglos".

Considero oportuno señalar aquí lo anotado por Jorge Salvador Lara (19) cuando se refiere brevemente a la historia de este derecho: "Mencionemos por su trascendencia, un hecho conocido por toda la humanidad a través de los textos evangélicos: por razones de celos dinásticos, el rey Herodes ordena el exterminio de los niños menores de dos años nacidos en Belén de Judá y, para escapar a tan cruel medida, el niño Jesús es llevado por José y María a tierras de Egipto, donde encuentran refugio pacífico y de donde vuelven, pero a Nazareth, cuando el peligro ha pasado."

Modesto Seara Vazquez (20), afirma que "el asilo es una antigua institución, que tiene un origen religioso. Por ejemplo, en la antigua Grecia, los delincuentes podían refugiarse en templos, que escapaban a la competencia de la autoridad, y en donde encontraban protección todos los delincuentes que hubieran podido alcanzarlos a tiempo. El derecho de asilo se desarrolla también en el seno de la Iglesia Cristiana, desde sus comienzos hasta fines de la Edad Media".

Carlo Baldi (21) dice que "la institución del asilo tiene orígenes muy remotos, encontrándose indicios de ella en las civilizaciones más antiguas; en sus orígenes, y hasta el siglo XVIII, encontró aplicación casi constante como institución básicamente religiosa ligada al principio de la inviolabilidad de los lugares sagrados. En el siglo pasado, el asilo se secularizó para convertirse más

decididamente en un objeto de normas jurídicas que tenían como función precisa la tutela de los perseguidos políticos y, sobre todo, en relación con dicho desarrollo es como se puede hablar de un derecho de asilo."

Francisco Jose Figuerola (22), abunda al respecto: "Resultado de la civilización griega, el derecho de asilo toma distintas formas a través de las épocas de la historia. El templo de Zeus en Arcadia, el de Apolo en Efeso, el de Cadmo en Tebas y otros, fueron, en las primeras manifestaciones del derecho que nos ocupa, grandes exponentes de las inmunidades que este confería a los allí refugiados.

Poco a poco fue reduciéndose el número de templos dedicados a proteger la seguridad de los perseguidos puesto que los abusos que se realizaron desvirtuaron sus verdaderos fines. Se practicó no como una ayuda excepcional, sino como una cosa de todos los días, con lo que el índice de delitos aumentaba de manera escandalosa.

Fue la conquista romana en territorio griego la que trajo aparejado un carácter más jurídico, más severo, más restringido del derecho de asilo. Roma no hizo desaparecer este derecho de tipo místico, pero lo hizo más humano.

El derecho de asilo, que en sus comienzos fue de origen típicamente pagano, paso por sus rasgos humanos y benevolentes al Cristianismo, que le supo imprimir un carácter netamente religioso. Se practicó no

sólo en las iglesias y conventos, sino también en los cementerios y hasta en las Universidades, sobre todo en las ciudades de España ."

Agrega Figuerola: "Mezcla de sentimiento de religiosidad y solidaridad entre los hombres es el derecho de asilo, que en la época moderna ha tenido distintas derivaciones. En todo Estado hay un derecho de asilo para los perseguidos de otro Estado, aunque en la práctica sólo se tiene en cuenta para los delitos políticos y aún sólo en determinados casos. Las iglesias y las universidades de nuestra época perdieron el carácter que las había particularizado antaño y se paso el derecho de asilo, ya desfigurado, a las Embajadas."

Este mismo autor sintetiza la evolución del derecho de asilo al afirmarnos lo siguiente: notable antinomia presenta el derecho de asilo a través del correr de los años: en sus primeros tiempos eran los criminales de derecho común los que conseguían con facilidad el asilo, mientras que para los asilados políticos había diversas dificultades; en su evolución posterior, ocurrió todo lo contrario. America Latina, directa heredera de España, ha sido y es quien mas ha aplicado el derecho de asilo diplomático (también llamado político), con amplia generosidad y bastante frecuencia.

Para abundar sobre la historia del derecho que nos ocupa citaremos nuevamente al doctor García-Velutini quien dice lo siguiente: "En el Pentateuco, varios años antes de Cristo, se hace mención de la práctica del asilo. Los templos sagrados, se consideraban profanados

cuando los criminales refugiados en ellos eran sacados por la fuerza, a fin de aprehenderlos; el hecho era objeto de castigo. Desde Moisés quedaron señaladas las ciudades de Bosor , Ramot, y Golan como lugares donde podían refugiarse los que habían matado a otros sin querer hacerlo" (23), indica el mismo autor citando la Enciclopedia Jurídica Española.

En la Edad Media el asilo fue practicado por los señores feudales en sus señoríos.

El Fuero Juzgo contempla dicho derecho, así como el Código de las Siete Partidas", abunda García Velutini.

Este mismo autor toca un punto muy interesante sobre el derecho de asilo cuando habla de la constante evolución o transformación del concepto del mismo hasta llegar a la concepción que hoy en día se tiene, o se pretende tener de él: "De un sentimiento religioso, prevalente al principio, a la época actual, de protección por parte del Estado, con el fin de amparar a las personas contra persecuciones indebidas, continua forjándose gradualmente la transformación original de la idea sobre el asilo, teniendo su fundamento, aunque no de manera absoluta, en razones de humanidad y se concede a los perseguidos por delitos políticos y no a los delincuentes comunes"(24), destacando así su esencia eminentemente humanitaria.

Veremos a continuación un breve panorama proporcionado por Juan Enrique Urquidí Carrillo con respecto a la evolución del derecho de

asilo en algunas de las principales civilizaciones de la humanidad hasta llegar a la concepción del asilo contemporáneo.

Sobre lo estudiado con anterioridad respecto a algunas de estas civilizaciones solo se abundará en adelante en lo que se considere trascendente para el presente estudio y que no haya sido abordado arriba.

Al referirse a la civilización griega Urquidi, al citar a Carlos Fernandes, apunta lo siguiente: " El hombre que busca refugio en un templo recurre a los dioses, esta fuera del poder humano, ya no depende de la justicia de los hombres... Más tarde, atendiendo al carácter altamente humanitario del asilo, el cristianismo lo adopta sin importarle su origen pagano, y durante toda la Edad Media es practicado en las iglesias aunado a las ideas de justicia y misericordia divinas. Lo anterior conduce al asilo a su más vasta expresión, y eventualmente lo induce a penetrar en el derecho publico, y mas aun, en el derecho de gentes"(25).

Al hacer referencia al pueblo egipcio Urquidi afirma: "Se ha impugnado el hecho, no sin razón, de la existencia del asilo en el pueblo egipcio. Lo anterior se debe a que este tipo de instituciones eran rechazadas por una rígida legislación, misma que castigaba, sin miramiento alguno, a quienes la violaban. No obstante, se tiene conocimiento de que en tiempo de los Ptolomeos (Siglo III a.C.), se concedía la 'Iketeia' únicamente a los esclavos, a los débiles y a los homicidas involuntarios. La Iketeia era una especie de protección

temporal que se otorgaba en algunos de los templos egipcios, la cual 'no implicaba la impunidad del refugiado, sino la perspectiva de un tratamiento benevolo por deferencia al dios del lugar'"(26).

Al referirse a otra civilización destacada, la de los hindues, Urquidí dice lo siguiente: " Es difícil pretender afirmar la práctica del asilo en la India, atendiendo a que, de acuerdo con sus creencias religiosas y a la austeridad de las leyes de Manú, no era posible asegurar el descanso eterno y la paz a aquel hombre que durante el transcurso de su vida no hubiera purgado sus pecados, o bien evadido el castigo correspondiente a la comisión de algún acto contrario a la ley"(27).

Cuando hace mención a la civilización hebrea, el citado autor señala lo siguiente: "al parecer, durante el periodo patriarcal del pueblo hebreo, la institución del asilo no era conocida aún. No fue sino hasta que se encontraron establecidos en Palestina (s. VI a.C.), cuando aparecieron seis ciudades destinadas al refugio, mismas que fueron fundadas por Moisés: Betser, Ramoth y Golam - ya citadas arriba - en un principio, y después de su muerte Sichem, Kedesh y Hebrón, también por mandato suyo. Para que en las ciudades antes mencionadas procediera la protección al delincuente, era necesario que este hubiera actuado de manera involuntaria, es decir, sin intención, o bien por necesidad. En consecuencia, si el vengador de sangre lo perseguía, el asilado no le era entregado a menos que se comprobara ante el Gran Sanedrín (Consejo de ancianos encargados de

tratar y decidir sobre los asuntos de Estado y cuestiones religiosas) que el delito había sido cometido voluntariamente"(28).

Cuando toca el tema de la civilización romana, Urquidí dice que según la tradición legendaria fué Rómulo quien, al fundar Roma lo hizo en torno al templo que él erigió en honor a Asileo "y por ello se dice que, entre los romanos, existía una inclinación respetuosa hacia el derecho de asilo." (29).

Otro posible origen del asilo en Roma, Urquidí lo atribuye a la necesidad que tenía la naciente ciudad de fuerza de trabajo y añade que una vez satisfecha ésta, la concesión de este derecho se ve disminuida. Pero afirma que "no es sino hasta que los emperadores se convierten al cristianismo, cuando al asilo se le reconocen amplios atributos"(30).

Con respecto al florecimiento del Asilo en el Cristianismo, Urquidí dice: "una vez que las sangrientas persecuciones en contra de los cristianos hubieron llegado a su término, y gracias a la política de tolerancia religiosa acordada por Constantino en 313, el Imperio se reconcilio por fin con el Cristianismo. Esto trajo consigo un nuevo impulso al derecho de asilo, basado en los principios fundamentales de la doctrina cristiana, referentes a la caridad y al perdón de los pecados mediante la expiación. La primera manifestación del asilo en el Cristianismo, se encuentra respaldada por la intercesión de los monjes y sacerdotes en favor de los asilados. La inviolabilidad del templo no era lo que amparaba al delincuente, sino que el sacerdote

era quien intercedía a favor de aquel que buscaba refugio en la Iglesia"(31).

Señala asimismo, que en los pueblos bárbaros el asilo limitó el espíritu de venganza debido al respeto a la paz de las iglesias cuya violación era severamente sancionada.

El mismo autor agrega: "Carlomagno emperador cuyos esfuerzos se dirigían siempre al examen y afianzamiento de las instituciones de su gobierno, realizó aportaciones sobresalientes al Derecho de Asilo, entre otras, excluyó de tal beneficio a los homicidas y en general a todos aquellos delincuentes sentenciados a pena de muerte"(32).

Durante el periodo del feudalismo "el asilo religioso se encontraba en su apogeo y solo se regía por disposiciones de la Iglesia" (33).

" A medida que la Iglesia afirma su poder, el Derecho de Asilo se transforma de acuerdo con una nueva postura de la Iglesia: la supremacía jurisdiccional, en un plano de absoluta independencia frente a los poderes seculares. Tal postura trajo consigo fuertes controversias entre la Iglesia y el emperador o los señores feudales, pues iba más allá de las costumbres y leyes vigentes. Es entonces cuando el asilo deja de ser visto con buenos ojos y se inicia su decadencia" (34).

Una de las razones más poderosas de esta decadencia radica en la fuerza que había adquirido el asilo y que hacía más difícil a los

monarcas impartir justicia de manera adecuada, por lo que solicitaron al Papa que estableciera ciertos límites al uso de este derecho, pero " no obstante la buena fe con que procedieron, sus peticiones no obtuvieron la menor atención por parte del Papa, y en consecuencia empezaron a dictar disposiciones que limitaban al asilo y en algunos casos hasta lo llegaron a abolir" (35).

Comenta Urquidí que con la anterior tendencia, este derecho estaba destinado a la desaparición por no estar acorde a los requerimientos sociales del momento.

Pero "por otro lado, es indudable que los tratados tales como el de Westfalia, el de Munster y el de los Pirineos, cuyo origen se encuentra estrechamente relacionado con la aparición del Estado moderno, marcan otra etapa en la historia del asilo, en especial el de Westfalia. En el se consagra la instauración de las misiones diplomáticas permanentes, con lo que se da origen a la concepción moderna del asilo, y con ella, dos nuevos aspectos de la institución: el Asilo Diplomático y el Asilo Territorial" (36), cuya diferencia ya fue analizada en el número anterior de este capítulo.

Finalmente, el multicitado Urquidí señala que el asilo, en su fase religiosa, tuvo su mayor auge en la Edad Media, para casi desaparecer en los siglos XVIII y XIX aunque sin una renuncia formal o expresa de la Iglesia al privilegio de otorgarlo, amenazando, ya en el siglo pasado, con la excomunión a quien no lo respetara. Al respecto señala que "cuando estalló la Revolución Francesa, ya casi no existían

señales de la institución, debido, en gran parte, a que los abusos que se cometían sobre la base de su concesión, fueron consecuencia directa de su abolición en varios países. Además, la opinión de los estudiosos del derecho de asilo, en aquella época, no era del todo favorable a la materia, pues la consideraban atentatoria al principio de Soberanía de los Estados" (37).

Sin embargo, según dicen Margadant y Kuri en su estudio sobre Carlos III de España y la Iglesia Novohispana "el interés mostrado por la Corona en reducir el derecho de asilo, de ningún modo priva al Rey de su sentido de legalidad y de respeto a la autoridad eclesiástica"(38).

Y así, cuando se refiere al siglo XX, Urquidí señala que con motivo de la firma del Tratado de Letrán en 1922 " el Papa renunciaba a toda pretensión territorial sobre sus antiguos Estados y, a su vez, el gobierno italiano a vigilar y reprimir los delitos en el interior del Vaticano" (39).

Destaca Urquidí que es en América en donde se realizan los mejores intentos para regular convencionalmente esta materia como muestran las diversas convenciones que se han suscrito en nuestro continente, mismas que se analizarán mas adelante.

Creemos que este derecho alcanza su máxima consagración a nivel universal, en el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en la que se establece el derecho que todo individuo

tiene a buscar asilo y disfrutar de el, en cualquier país en caso de persecución. También en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, votada en Bogota en mayo de 1948, se consagra este derecho.

Hay que destacar que estas declaraciones solo tienen fuerza moral ya que, al no ser Tratados, no obligan jurídicamente a los Estados.

Para concluir este punto, citaremos a Carlos Fernandes, quien dice: "La institución del asilo evolucionó con el Derecho y la organización político-social y cultural de la humanidad: de una concepción y práctica religiosas se pasa a un concepto político-jurídico y humanitario; de asilo religioso de carácter interno pasó a asilo religioso de carácter externo; después a asilo externo de naturaleza jurídica (político o no político), y a asilo interno, incluso el diplomático. La modalidad primitiva es la del asilo religioso, y podría decirse que el asilo diplomático es la concepción laica y moderna de lo que antes era el asilo religioso"(40).

4. Regulación del Derecho de Asilo en Mexico.

Diferimos en este trabajo de la opinión de Carlo Baldi (41) cuando señala que el derecho de asilo se encuentra "sancionado expresamente" a nivel constitucional en Mexico en el artículo 15 de nuestra Carta Magna.

Este artículo prohíbe la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, lo que a mi entender constituye una defensa indirecta del derecho de asilo más no la consagración expresa del mismo como se pretende proponer en este trabajo.

Jesús Rodríguez y Rodríguez es de la misma opinión de Baldi cuando afirma, refiriéndose a la primera parte del artículo 15 constitucional, lo siguiente: " se infiere que esta parte del artículo...lo que propiamente hace es...consagrar la humanitaria institución conocida en los órdenes jurídicos tanto interno como internacional bajo las denominaciones de derecho 'de asilo' o 'de refugio' de los perseguidos políticos"(42).

Pero a mi entender esto no constituye mas que una regulación indirecta o implícita, y no expresa, del derecho que nos ocupa, lo que sin duda impide o dificulta la obtención plena de los beneficios que el mismo debe proporcionar a las personas legitimadas para ello.

Antonio Carrillo Flores sostiene la misma opinión que los dos autores citados en este número cuando afirma, al referirse al artículo 15 de nuestra Ley Fundamental, que: "Nuestra Constitución y nuestras leyes se ocupan de este tipo de asilo"(43). Por cierto este autor hace la interesante observación de que el artículo 15 de nuestra actual Constitución es igual al del mismo número de la de 1857.

También, y de acuerdo a la Constitución, la Ley Mexicana de Extradición Internacional del 22 de diciembre de 1975 establece en su

artículo octavo 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 donde se cometió el delito."

Como se puede observar de los artículos transcritos arriba, tanto el constitucional como el de la citada ley, no se encuentra en los mismos un reconocimiento expreso a la calidad del asilado como tal, sino que se hace referencia al mismo de manera indirecta mediante el término "personas que puedan ser objeto de persecución política del Estado solicitante" en el caso preciso de la ley, lo cual puede dar lugar a diversas interpretaciones por dilación de las cuales se podría poner en peligro la vida, la integridad, la libertad, de la persona interesada en obtener los beneficios que proporciona este derecho de asilo.

La Ley General de Población de 1974 (reformada el 17 de julio de 1990), al contrario de las anteriores disposiciones legales, ya contiene una definición del asilado político, comprendido dentro de la categoría de "extranjeros no inmigrantes", considerándolo como "aquel que para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, es autorizado a residir en México por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren. Si el asilado político viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria, y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que

juzgue conveniente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el asilado político se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Dependencia" (artículo 42), lo que consideramos constituye un avance importante en la materia, aunque una regulación constitucional reconociendo expresamente el derecho de asilo, sería lo óptimo para poder otorgar una mejor protección a las personas colocadas bajo este supuesto.

De igual modo el artículo 35 de la citada ley establece que "los extranjeros que sufran persecuciones políticas serán admitidos provisionalmente por las autoridades de Migración con la obligación de permanecer en el puerto de entrada mientras la Secretaría de Gobernación resuelve cada caso".

En el mismo sentido tenemos el artículo 101 del Reglamento de la Ley General de Población que dispone las reglas que deberán observarse para la admisión en territorio nacional de los asilados políticos y cuya redacción sólo establece algunos derechos de los mismos, como se puede ver en sus fracciones V y VII, inciso b, que establecen el deber de las embajadas mexicanas de aceptar en sus residencias a los extranjeros que soliciten asilo cuando sean originarios del país en donde aquellas se encuentren y el derecho de los asilados de traer a México a sus esposas y menores hijos para vivir bajo su dependencia económica, respectivamente. De este artículo se derivan algunos deberes y derechos básicos de los asilados, aunque más bien tiende a especificar las obligaciones de las autoridades que intervienen en

dichos casos, pero de ninguna manera regula con la precisión debida todos los deberes y derechos de los asilados políticos.

Antonio Carrillo Flores hace una importante consideración al sacar a colación uno de los deberes del asilado político - el de no involucrarse en los asuntos políticos del país - cuando dice: "Al igual que todos los extranjeros autorizados a internarse o a residir en México, los asilados políticos no podrán por prohibición expresa del artículo 33 constitucional, inmiscuirse de ninguna manera en los asuntos políticos del país. El Presidente de la República, en defensa de los intereses nacionales puede, conforme al artículo 33 de la Constitución, hacer abandonar el territorio nacional inmediatamente y sin necesidad de juicio previo a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. De esta norma no están exceptuados los admitidos como asilados políticos"(44).

El artículo 33 constitucional arriba citado, resulta aplicable a los asilados políticos debido a la calidad de extranjeros de estos. Desde esta perspectiva también les son aplicables los artículos 11, 27, 30 y 32 de la Carta Magna.

Respecto a este último número del capítulo I, podemos concluir que:

1. El derecho de asilo no está reconocido expresamente a nivel constitucional en nuestro país.
2. Si lo está a nivel de legislación secundaria como lo ejemplifican los casos de la Ley General de Población y su Reglamento.

3. Este derecho se encuentra regulado, pero sólo de manera indirecta, por el artículo 15 constitucional vigente, lo que puede disminuir la eficacia de la protección que debe otorgarse a la persona que se encuentre legitimada para ello.

4. La causa de esta disminución en la eficacia de la protección que debe proporcionar el derecho que nos ocupa consiste, a nuestro parecer, en la redacción del artículo 15 constitucional que si bien prohíbe la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, defiende de manera limitada los derechos fundamentales de estos precisamente al solo prohibir la extradición de los mismos y no consagrar su plena defensa o protección.

5. Es conveniente, por tanto hacer un reconocimiento expreso y a nivel constitucional del derecho de asilo, para que el asilado pueda disfrutar con mayor seguridad de los beneficios que este derecho le otorga. Este reconocimiento, a su vez, también podría dar pie a la promulgación de una ley reglamentaria del artículo constitucional correspondiente, que regularía los citados beneficios o derechos del asilado (al empleo, a la seguridad social, a la salud, a una vivienda digna).

CAPITULO II. NATURALEZA JURIDICA DEL DERECHO DE ASILO.

1. Naturaleza Jurídica.

La naturaleza jurídica del derecho que nos ocupa es, de acuerdo a la doctrina, muy variada ya que hay corrientes de opinión que lo consideran como una facultad del Estado que se reserva su otorgamiento en ejercicio de su soberanía y otras que lo consideran como un derecho subjetivo o de la persona.

Basándonos inicialmente en el valiosísimo estudio sobre este derecho, realizado por Antonio Cuerda Riezu y Miguel Angel Cobos Gómez de Linares denominado "Una Nueva Construcción Jurídica del Derecho de Asilo", de la Universidad Complutense, que en realidad constituye una propuesta doctrinal sobre el mismo, comenzaremos preguntando con los autores sobre si este es un derecho de la persona o lo es del Estado.

En el apartado II de su propuesta denominado "Naturaleza y Caracteres", estos autores afirman que: "El derecho de asilo a través de los tiempos se ha configurado especialmente como un derecho del Estado, que en virtud de su soberanía ejercida sobre un determinado territorio tiene el poder exclusivo en el mismo"(45).

Agregan que bajo este punto de vista "no se configura como un derecho a obtener asilo sino como un derecho a asilar"(46).

Para contrarrestar la poderosa y dominante corriente doctrinal sobre este punto, los citados autores afirman que: "Desde un punto de vista técnico, sin embargo, el sujeto activo de una relación es el que ejercita el derecho, y el pasivo el que recibe los efectos de ese ejercicio. El Estado sería por lo tanto, quien recibiera en su territorio los efectos del ejercicio del derecho de asilo que tiene toda persona. Construir este esquema al contrario sería forzar esta figura, pues supondría afirmar que el Estado es el titular de todos los derechos subjetivos"(47).

Es notoria la defensa que estos autores hacen en aras de que el derecho de asilo sea considerado como uno subjetivo en contraposición a uno reservado al Estado que tiene la facultad de otorgarlo.

Derivada de la distinción que estos mismos autores (48) realizan entre los denominados "derechos reconocidos" y "derechos otorgados" surge la segunda pregunta que se realizan en torno al derecho que aquí estudiamos: ¿derecho a pedir o a obtener asilo?

Para responder a ella, definen a los "derechos reconocidos" como aquellos cuya constitución - y por ello su existencia - es anterior a la decisión del Estado en la que declara su conocimiento y por tanto, para reforzar su ejercicio, establece su reconocimiento formal incluyéndolo en el ordenamiento estatal.

Como "derechos otorgados" entienden aquellos cuya existencia declara el Estado de forma constitutiva, estableciendo las condiciones o

terminos de su adquisición, ejercicio o extinción en forma pública y notoria para el general conocimiento de los presuntos destinatarios de su uso y efectos.

Agregan una distinción más:

"Derecho a pedir (algo a alguien) sería el ruego de que se otorgue algo por alguien al peticionario. Derecho a obtener (algo de alguien) sería la exigencia de que, en virtud del derecho que ya se tiene, se reconozca su existencia y se proteja su ejercicio y la facultad de obtener algo que el derecho persigue"(49).

Es lógico que estos autores encuadren el derecho de asilo en un "derecho a su obtención", ya que esta concepción lo supone como uno "reconocido" y no uno "otorgado", como ellos mismos argumentan: " no solo desde un punto de vista técnico-jurídico, sino también desde el humanitario, el derecho de la persona a asilarse, es un derecho a su obtención y no a la espera de su otorgamiento, pues de esa misma obtención depende la vida, la integridad o la libertad de la persona perseguida."

Debido a la congruencia de la anterior exposición con las actuales tendencias favorables a la consagración constitucional de los derechos humanos y por considerarla como un paso adelante en el desarrollo de la concepción del derecho de asilo, la propuesta final de esta tesis pugnará por el reconocimiento de éste derecho en nuestra Carta Magna como uno correspondiente al individuo y no como una prerrogativa que se adjudica el Estado para otorgarlo.

Reforzaremos esta concepción con algunos ejemplos de derecho comparado a nivel constitucional que se expondrán en el capítulo IV de este trabajo y que regulan a éste derecho precisamente como uno subjetivo o de la persona.

Con respecto a los caracteres de éste derecho, procederé a enumerar los que considero esenciales para la conformación del mismo, (50):

- Es un derecho pacífico (respecto de todos los demás Estados) y humanitario respecto del asilado.
- Es necesaria la concurrencia de la buena fe al solicitar los beneficios de este derecho, ya que faltando aquella, se desviaría la finalidad perseguida por la ley y por tanto no se encontraría legitimado el sujeto para ejercerlos.
- Es un derecho subjetivo que requiere de la legitimación de la persona que pretende ejercerlo.
- Es un derecho personalísimo (51): intransferible, imprescriptible e inalienable.
- El derecho de asilo tiene un carácter internacional.
- Tiene como efecto y finalidad la protección de la persona.
- Rechazo a la expulsión del país, del refugiado, por suponer una clara discriminación. Este último es el principio de la "No Devolución" o "Non Refoulement".

Considero conveniente, aprovechando la valiosa aportación de los autores que hemos citado, referirnos a lo que yo me atrevería a denominar como "una síntesis de la vida del derecho de asilo" a

partir de su obtención y que en el mencionado estudio se expone como sigue:

"Una vez que el antes demandante es considerado legitimado (a), adquiere el status de refugiado (b), siéndole aplicable el Estatuto del Refugiado que preverá la realización por parte del asilado de aquellas actividades necesarias para llevar una vida digna: trabajo remunerado, posibilidad de beneficiarse de las prestaciones de la Seguridad Social, etc. El refugiado, a su vez (c), queda bajo la legislación del Estado en cuanto a derechos y en cuanto a deberes. Por ultimo (d), el ejercicio de este derecho acaba por una serie de razones...(52) como son la "repatriación voluntaria", o el abandono voluntario y definitivo del país asilante, etc.

Estimo necesario dejar claro en que consiste la legitimación a que se alude en la anterior cita ya que esta es condición *sine qua non* para que este derecho pueda ser ejercido.

Los mismos autores consideran que los requisitos que debe reunir esta "legitimación" pueden ser resumidos en el concepto: "huida por motivos de conciencia. Dentro de él se podría incluir la persecución por causa de raza, religión, apartheid, ideología política, etc., y además, no solo los hechos sino también la simple pertenencia a grupos de raza, de religión, de nacionalidad, o el mantenimiento de una determinada opinión política"(53).

Carlos Fernandes señala que el asilo diplomático - aunque vale aquí también para los otros tipos de asilo ya que, como señalamos arriba, nos basaremos en el estudio del asilo considerandolo como un instituto genérico -la doctrina lo analiza desde tres puntos de vista distintos:

1. El asilo diplomático sería siempre una práctica ilegítima, con las necesarias consecuencias en Derecho Internacional;
2. El asilo diplomático sería una institución meramente humanitaria, y correspondería a una intervención de caracter humanitario exclusivamente, pero admitida en Derecho Internacional en ciertas circunstancias;
3. El asilo diplomático sería una institución jurídica.

Para la primera corriente, el asilo diplomático no es defendible bajo ningún concepto, porque la soberanía de los Estados y los principios de no intervención y de igualdad, no podrían armonizarse con él. Esta orientación implica un concepto de soberanía hoy superado.

Otra corriente doctrinal defiende la práctica del asilo diplomático como legítima, en ciertas circunstancias, y para la mayoría, solamente en los países que lo admitan, justificándolo por motivos humanitarios: el asilo sería así una intervención meramente humanitaria, pero legítima en ciertas circunstancias - esta era la orientación dominante hasta hace poco -.

Como institución jurídica, el asilo diplomático ha sido defendido con varios fundamentos:

- a) Sería un corolario o reflejo de los privilegios e inmunidades de los agentes diplomáticos.

b) Tendría su fundamento jurídico en la propiedad pública del Estado asilante o en la extraterritorialidad, y derivaría de las inmunidades de la misión diplomática en la que es concedido.

c) La institución del asilo diplomático tiene un fundamento jurídico independiente de las inmunidades de la misión diplomática. Esta es la corriente dominante actualmente en la doctrina"(54).

En el fondo de los anteriores fundamentos y corrientes doctrinales subyace como punto neurálgico de la problemática en torno a este derecho, la cuestión de si debe ser considerado como uno subjetivo, o por el contrario como uno reservado al Estado, problemática que nos ha acompañado a lo largo de este trabajo.

Consideramos como un nuevo avance, en el sentido de reconocer el derecho que nos ocupa como uno subjetivo, al contenido de las resoluciones del Congreso Hispanoamericano de Derecho Internacional celebrado en Madrid en 1951 y que "considera que el asilo concedido regularmente no puede ser tomado como una violación de la soberanía del Estado territorial ni como intervención en sus asuntos internos, puesto que la soberanía no se podría invocar como pretexto para impedir o para eludir el cumplimiento de los deberes de solidaridad humana (artículo 3)"(55).

Es lógico que dicho Congreso haya resuelto en tal sentido ya que una de las principales posiciones que se tomaron en el mismo fue la de considerar al derecho de asilo como uno "inherente a la persona

humana, y el Estado requerido debe concederlo a causa de la sociabilidad universal de todos los pueblos"(56).

A pesar de que las resoluciones de este Congreso Hispanolusoamericano constituyen un avance en relación a anteriores propuestas (la de la Reunión de Bath del Instituto de Derecho Internacional de 1950, por ejemplo), se pueden encontrar algunas fallas en las mismas como cuando en el artículo 5 "parece haber quedado consagrado el asilo como una facultad del Estado asilante, a pesar de que en la declaración fundamental se había considerado como un derecho inherente a la persona humana"(57).

Una vez mas nos encontramos aquí con la contradicción entre ambas posturas que como se puede observar no se reducen a la doctrina sino que pueden llegar a abarcar el derecho positivo (en caso de que estas resoluciones hubieran sido adoptadas mediante algún instrumento internacional).

Respecto al citado Congreso, Carlos Fernandes concluye que la doctrina del mismo, cuyas resoluciones fueron aprobadas en 1951, "es, por ahora, una esperanza, con pocas probabilidades de realización en el mundo actual"(58).

Respecto a la función que tiene el derecho de asilo, Fernandes opina que hay dos corrientes de opinión sobre el mismo: una que afirma que su función es puramente humanitaria y otra que postula que se trata

de una función compleja, sin excluir la finalidad humanitaria. Para corroborar lo anterior, el citado autor recaba algunas opiniones:

"Para L. A. Podesta Costa, ya sea que haya acuerdo internacional, ya sea que no, la concesión del asilo político estaría determinada únicamente por motivos de humanidad, ante la necesidad de salvar la vida de personas que lo imploran en momentos en los que la subversión del orden público no ofrece garantías de seguridad personal, sino que mas bien esta propensa a violencias irreparables.

Según Mora Rodriguez, el principio fundamental que rige el sistema de asilo es una razón de humanidad y respeto, en garantía de los valores humanos, y no una consideración política con referencia a la naturaleza jurídica del gobierno que ejerce el poder en el territorio, esto es, si es legal o ilegal, revolucionario o no.

Para Ursúa, la justificación esencial del asilo se encuentra en la inminencia o persistencia de un peligro para la persona del refugiado; llama al asilo: un ministerio de humanidad"(59).

Fernandes, sin embargo, critica esta postura, en especial la sostenida por Ursúa cuando afirma lo siguiente:

"La corriente doctrinal que instituye el asilo a partir de la extraterritorialidad es, en general, llevada a atribuirle una función meramente humanitaria y a consagrar, por lo menos en la práctica, si no en teoría, la impunidad del delincuente político"(60).

Debemos considerar que este argumento se refuerza por el hecho de que el concepto de "extraterritorialidad" es uno ya superado por la propia doctrina.

Agrega Fernandes que "hay que notar que la corriente que considera el asilo solamente como institución humanitaria, no jurídica, es llevada al absurdo de pretender defender, jurídicamente, la impunidad del asilado, con la exigencia del salvoconducto"(61).

Finalmente, cita Fernandes al Profesor Scelle para quien "el fundamento más profundo del asilo es..., sin lugar a dudas, humanitario, pero limitado por el hecho de que quien ejerce el asilo y lo concede debe asegurarse de que había el peligro de que la justicia no actuase regularmente respecto al acusado o de que no pudiese realmente ejercerse; 'el fundamento del asilo es una competencia de control recíproco de los Estados para conseguir que la justicia sea debidamente aplicada y la humanidad respetada'; es decir, el asilo tendría una función de seguridad y justicia"(62).

Con relación a estas opiniones, Fernandes considera que las corrientes doctrinales se reducen principalmente a tres:

- "a) el asilo tiene una función meramente humanitaria, ajena a la justicia y a consideraciones políticas.
- b) el asilo tiene la función de garantizar la impunidad de la delincuencia política.
- c) el asilo tiene una función compleja, de seguridad y de justicia, incluyendo la finalidad humanitaria.

La primera corriente corresponde al asilo como institución meramente humanitaria, y puede considerarse superada. Las dos últimas consideran el asilo como institución jurídica"(63).

Un argumento que me parece interesante de este autor se refiere a la explicación que hace del porque no considera al asilo como una intervención en la vida de otro Estado: "no constituye propiamente una intervención, aunque sea una interferencia en la vida interna de los Estados, puesto que el asilo no es de iniciativa del agente diplomático, sino que debe ser pedido por el asilando, en condiciones anormales para este"(64).

Agrega que " en el estado actual de la institución, la función del asilo diplomático es compleja, pues sus finalidades son de naturaleza humanitaria, jurídico-social y, hasta cierto punto, política. De hecho, la vida internacional y el Derecho internacional son fuertemente influidos por consideraciones político-jurídicas, además de las de humanidad".

Me parece muy oportuna, para cerrar esta disertación en torno a la función del asilo, la siguiente afirmación que hace Carlos Fernandes: "Dado que hoy está ya universalmente reconocida la personalidad jurídica del hombre, y se consideran esenciales los derechos a la vida, a la integridad física, al honor, a la libertad y a la justicia, el asilando tiene en su favor lo que la Corte Internacional de Justicia llamó, en frases felices, el 'beneficio de la legalidad', 'protección contra la arbitrariedad del Poder'. Esta protección, que el Estado territorial no da, por imposibilidad o por ilegitimidad, es garantizada por otro Estado, por cuenta de la sociedad internacional, por medio del asilo diplomático: esta es su función, algo así como una curaduría internacional del Hombre" (65).

Agrega que "no existe,... en la práctica del asilo diplomático, ni conflicto de jurisdicción, ni de competencia estatales: lo que si existe es el ejercicio normal de una competencia internacional de control legítimo, en situaciones anormales"(66), porque, concluye: "en el estado actual de la sociedad y del Derecho internacional, una violación del orden público interno es al mismo tiempo una violación del orden público internacional"(67).

Por último, y regresando a la naturaleza del derecho de asilo, la postura que nosotros sostenemos en cuanto a considerarlo como un derecho de la persona o subjetivo es opuesta a la sostenida por el multicitado autor quien afirma lo siguiente: "estimamos incorrecta la doctrina que considera el asilo como un derecho esencial autónomo - postura subjetiva -, ya que, además de no ser indiscutible en teoría, no corresponde a la realidad de la vida internacional actual: la concepción del asilo como derecho esencial autónomo llevaría, necesariamente, a la obligación incondicional de concederlo, cosa que no es aceptada ni por la práctica de los Estados ni por la doctrina actualmente dominante"(68).

Sin embargo nosotros nos atrevemos a refutar al citado autor argumentando que si bien es cierto que la "doctrina actualmente dominante" lo considera (al derecho de asilo) como una facultad del Estado a concederlo, también es cierto que tal doctrina se encuentra actualmente en decadencia, debido al florecimiento de la corriente de los derechos humanos en el mundo, que se verá reforzada conforme el derecho que nos ocupa vaya siendo reconocido como un derecho de la

persona o subjetivo en las Constituciones de los Estados, como se propondrá en el último capítulo de la presente tesis.

2. Derecho de Asilo como Derecho Humano.

La vinculación del derecho de asilo con la doctrina de los derechos humanos es lógica y evidente.

En el mismo concepto de derecho de asilo encontramos su esencia humanitaria. Trata de proteger valores fundamentales para el hombre como son la vida, la libertad, el honor, la integridad física, etc.

Carlos Fernandes al opinar sobre la Reunión de Bath, afirma lo siguiente: "aunque limitando el derecho de asilo al campo tradicional del Derecho internacional, el Instituto de Derecho Internacional, en la resolución que aprobó en Bath en 1950, es completamente influido por la teoría de los derechos humanos, base de una restauración del Derecho internacional..."(69).

Juan Enrique Urquidi Carrillo cuando define el concepto de asilo afirma que "el asilo encuadrado en una concepción más moderna, es el resultado de la necesidad existente, de que los Derechos Humanos - condición fundamental para que la dignidad de cada hombre sea respetada y protegida - sean preservados ante cualquier circunstancia atentatoria de índole política, religiosa o racial"(70).

Carlo Baldi, en su aportación al Diccionario de Política, señala que "después de la segunda guerra mundial se desarrolló una acción encaminada a consolidar el derecho de asilo como un derecho fundamental de la persona humana"(71), aunque, después de todo este esfuerzo, 47 años más tarde, aun no logra producir los resultados deseados.

Consideramos que es conveniente el encuadramiento del derecho de asilo en la doctrina de los derechos humanos ya que ello reforzaría la concepción del mismo como un derecho inherente a la persona humana, lo que a su vez facilitaría una defensa más eficaz de la gente que tenga necesidad de la protección que otorga tal derecho.

Danilo Jimenez Veiga, al referirse a la situación latinoamericana del derecho de asilo afirma que: "desde los años sesentas se acelera el proceso de internacionalización de los intereses económicos y políticos predominantes en América Latina, la lucha adquiere características más crudas; se fortalecen las alianzas internacionales tanto de la represión como de la insurgencia; se reprimen en forma concertada los intentos de cambio político en los países y las luchas ya no son entre miembros de los mismos sectores dominantes sino entre grupos dominantes y sectores populares.

El conflicto es mayor, la persecución y represión son más duras; las represalias son indiscriminadas, la violencia y el temor cunden entre la población, y el flujo de personas desplazadas por razones derivadas de conflictos políticos crece y, como dijimos, se masifica y anonimiza. Se acaba el 'gentlemen's agreement'- que se aplica a

dirigentes y personas distinguidas que eran las que anteriormente solicitaban el asilo con más frecuencia -.

Entran a jugar los reflejos de protección del 'statu quo'. El concepto de 'seguridad del Estado' o 'seguridad interna', se antepone al principio de 'protección de los derechos humanos' que inspira la institución del asilo. Ya los refugiados no son ilustres caballeros de la política sino grandes masas de gente, no siempre limpia y educada, que lejos de distinguir al país de asilo, causa a veces problemas socioeconómicos internos y, en sus relaciones externas, problemas políticos con el país de origen"(72).

En este breve comentario de Jiménez Veiga encontramos reflejada la tremenda realidad que implica el anteponer la lógica del poder al Estado de Derecho.

Una manera de atenuar esta situación de hecho y de establecer un control sobre el poder estatal, sería el reconocimiento del derecho de asilo por parte del Estado como uno que corresponde a la persona humana y la consiguiente consagración del mismo en el marco jurídico interno en este sentido, de preferencia a nivel constitucional, como más adelante propondremos.

Es decir, consagrar el derecho de asilo a nivel constitucional reconocido como un derecho subjetivo y encuadrado en la doctrina de los derechos humanos ya que con la actual tendencia mundial a su observancia quedaría aquel protegido de una manera más eficaz.

Héctor Gros Espiell señala, al referirse a la atipicidad del derecho de asilo territorial - por no estar contemplada como un derecho la obtención del refugio - que esto no debe impedir el conceptualizar el derecho que nos ocupa dentro del sistema general de los derechos humanos. Y agrega que lo dispuesto al respecto en la Declaración Universal, en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y en la Convención Americana de Derechos Humanos, "son la mejor demostración de que, pese a sus elementos diferenciales con respecto a los otros derechos humanos, el asilo debe concebirse y encararse como un derecho del hombre, aunque teniendo en cuenta que no implica necesariamente el deber del Estado territorial de concederlo"(73).

Creo que resulta conveniente precisar algunos conceptos relativos a la doctrina o teoría general de los derechos humanos, para encuadrarla en el objetivo de la presente tesis.

German J. Bidart Campos señala que en el derecho comparado existe una tendencia que "a través de la Constitución reconoce a los tratados sobre derechos humanos que vinculan al Estado un nivel o rango iguales al de la Constitución. Con esta solución no se alcanza a colocar a los primeros en una instancia positiva superior a la Constitución, pero se confiere a los mismos un alojamiento hospitalario dentro de la supremacía constitucional en paridad con la Constitución"(74).

El citado autor considera que el derecho de asilo, como instituto genérico, pertenece al sistema universal de derechos humanos al reconocer como integrantes de este a las Convenciones que contemplan aspectos parciales de los derechos humanos como son las de asilo, asilo político, asilo diplomático y asilo territorial de 1928, 1933 y 1954 (las dos últimas), respectivamente.

Al vincular la teoría de los derechos humanos con el Derecho internacional, este autor señala que: "...el reconocimiento y la protección de los derechos humanos (y de las libertades del hombre) - y hasta su promoción - pueden considerarse actualmente como integrando los principios generales del derecho internacional reconocidos universalmente, y si aparte de las Naciones Unidas existen numerosísimos organismos internacionales (en cuyo ámbito situamos a los regionales) que están vinculados con el problema de los derechos del hombre, todo lo cual registra una curva ascendente muy estimulante para el progreso moral y jurídico de la humanidad" (75).

Creo que el citado autor hace una aseveración de vital importancia para la presente tesis, al hablar del Derecho Internacional de los Derechos Humanos como Derecho Mínimo. El establece que "no debe dejar de subrayarse que... el derecho internacional de los derechos humanos es un derecho mínimo. ¿Que significa el adjetivo y, acaso, traduce alguna infravaloración? Nos es sencillo contestar... En efecto, muchas veces hemos hablado de derechos implícitos. Hay alguna relación entre ellos, y el carácter mínimo de la

internacionalización. Podríamos atrevernos a sostener que el plexo de derechos contenido en los tratados internacionales no aspira a enumeraciones taxativas, y que aun cuando uno de esos tratados no traiga una cláusula expresa acerca de que, a más de su articulado, hay o puede haber en otros cuerpos normativos - internos o internacionales - más derechos personales, debe interpretarse que un tratado no reduce ni desconoce derechos no incluidos en el, pero emergentes del derecho interno de un Estado o de otros pactos o convenciones internacionales. De este modo, entendemos que los tratados internacionales dejan sitio a derechos implícitos y a un mejoramiento de los que esos tratados formulan..."(76).

Nosotros estimamos lo mismo con respecto al derecho de asilo en México, es decir, que aunque nuestro país es parte de diversas convenciones sobre asilo, queda abierta la posibilidad del mejoramiento de su regulación, vía su consagración en el marco jurídico interno.

Es interesante la opinión que al respecto sostiene Bidard: "Como reflexión final, el remanente de derechos implícitos y de mejores derechos... ratifica nuestra ya vertida opinión personal de que la fuente internacional del derecho de los derechos humanos es complementaria del derecho interno, y que es en el ámbito del último donde el derecho internacional pretende, con su cobertura auxiliar, alcanzar la vigencia sociológica de los derechos del hombre"(77).

Es decir, creemos en la complementación mutua de ambos derechos, del interno y del internacional, para el logro de una mejor regulación de los derechos y especialmente si se trata de unos tan fundamentales como son los derechos humanos.

Así pues, pensamos que la propuesta de regulación constitucional del derecho de asilo en México lograría, entre otras cuestiones, completar el marco jurídico existente sobre el mismo, limitado en su máximo nivel expreso a las convenciones y tratados que sobre la materia ha suscrito México, esto en virtud de lo dispuesto por el artículo 133 de nuestra Carta Magna que equipara a la Ley Suprema de la Unión a los tratados que celebre el Ejecutivo Federal con la respectiva aprobación del Senado de la República.

Encontramos en el siguiente párrafo de G.J. Bidart, una inesperada pero interesante justificación a la propuesta final que se pretende formular en este trabajo. Dice el autor lo siguiente:

"...dedicamos una somera referencia a los derechos que no figuran en el plexo expreso de la declaración constitucional. ¿Hay allí silencio, o espacio en blanco, o laguna, o carencia normativa? Lo que sin duda hay es una serie de derechos que no constan expresamente. ¿Y que hacer con ellos? Si la Constitución es democrática, hay que darles razonable hospedaje, y albergarlos en su supremacía"(78).

Creemos, con este autor, que nunca estará de más la regulación, en el supremo nivel constitucional, de los derechos fundamentales del hombre, entre los cuales encontramos sin duda al derecho de asilo.

CAPITULO III. DERECHO DE ASILO Y DERECHO INTERNACIONAL.

1. Instrumentos Internacionales.

En el punto número 2 del capítulo señalabamos el diverso camino evolutivo que siguió el Derecho de Asilo en América Latina con respecto al que siguió en otras partes del mundo, especialmente en Europa, y aunque en esa parte del trabajo se trataba de establecer la diferenciación teórica existente entre el Derecho de Asilo Territorial y el Derecho de Asilo Diplomático -que como quedó señalado no es de capital importancia para esta tesis ya que se está estudiando al asilo como instituto genérico- sirva la anterior mención para destacar que es precisamente en el subcontinente latinoamericano en donde encontramos con mayor abundancia derecho positivo (a nivel convencional) sobre la materia que nos ocupa.

Comenzaremos este capítulo haciendo una breve referencia a los instrumentos de tipo universal existentes sobre asilo.

En primer lugar tenemos la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 que en su artículo 14 establece el derecho a buscar asilo y de beneficiarse del mismo en otros países.

Al respecto, Héctor Gros Espiell, señala lo siguiente: "pese a que la Declaración Universal no es un Tratado sino un texto adoptado mediante una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se entiende actualmente, por múltiples razones que no es del

caso exponer ahora, que sus principios y normas son jurídicamente obligatorias y, lo que es más aún, que el respeto de los derechos que proclama, es un deber impuesto por el ius cogens. Ello implica, en el derecho internacional actual, de acuerdo con el criterio afirmado por la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, que todos los tratados violatorios de ese caso de ius cogens son nulos"(79).

También existe la Declaración sobre Asilo Territorial que fue adoptada mediante la resolución 2312 de la Asamblea General de Naciones Unidas. Al respecto, el citado autor expone que: "aunque no puede sostenerse con la misma radicalidad el criterio de su obligatoriedad que con respecto de la Declaración Universal de Derechos Humanos, no hay duda de que por ser un desarrollo del artículo 14 de la Declaración de París de 1948, por el altísimo número de votos afirmativos que hubo en su aplicación y por constituir la aplicación de un principio general aceptado por toda América Latina, debe conceptuarse que este texto tiene un valor que supera el de una mera recomendación"(80).

Como se puede observar de lo expuesto por este autor, aún tratándose del desarrollo de instrumentos de tipo universal en materia de asilo, resulta necesario hacer referencia a nuestro subcontinente ya que como el mismo afirma: "América Latina es hoy la única región del mundo en la que el asilo diplomático y el asilo territorial han sido objeto de regulación convencional. Sólo en el Continente Americano es posible, en efecto, encontrar actualmente convenciones multilaterales en vigor cuyo objeto sea el reconocimiento del instituto del asilo en

sus dos manifestaciones - territorial y diplomática - y la determinación de su regimen jurídico.

Los intentos internacionales recientes para lograr una aceptación formal universal del derecho de asilo diplomático, como los cumplidos por el Instituto de Derecho de Derecho Internacional en 1950 y en la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resoluciones 3321 (XXIX) y 3497 (XXX) e Informe del Secretario General A/10139 del año de 1975), no han tenido éxito"(81).

Agrega Hector Gros que "países latinoamericanos son también Partes en los Convenios de Tokio, de la Haya y Montreal, que al incluir normas sobre extradición y sobre la calificación de cierto tipo de delitos como de carácter común, pueden proyectarse en cuestiones relativas al asilo territorial y al refugio político. Lo mismo puede decirse de la reciente Convención (1979) de las Naciones Unidas sobre toma de rehenes"(82).

Es decir, existen algunos instrumentos de tipo universal que tratan sobre el derecho de asilo o que por lo menos hacen referencia a él de manera tangencial pero también queda claro que el mayor desarrollo convencional sobre la materia lo encontramos a nivel regional en nuestro subcontinente.

Concluye sobre este punto Gros Espiell: "En materia de asilo territorial existen evidentemente normas internacionales y principios internacionales, generalmente de carácter universal, pero también.

algunos textos regionales no americanos, aplicables en otras regiones, como lo constituye la Convención de la O.A.U. sobre refugiados en Africa del 10 de septiembre 1969", pero lo reiteramos, su mayor desarrollo convencional lo encontramos en el subcontinente latinoamericano.

- Monterde de Valencia en su ponencia intitulada "Análisis del Marco Jurídico de los Refugiados en Mexico" presentada el día 27 de enero de 1992, señala, al referirse a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados del 28 de julio de 1951 y su Protocolo del 31 de enero de 1967 que estos "no han sido ratificados por el gobierno mexicano, sin embargo están generalmente reconocidos por este como estipulando las normas mínimas en la materia de refugiado, y así lo ha hecho presente al reconocer dentro de su legislación interna la figura jurídica del refugiado, adoptando ciertos preceptos de estos instrumentos universales en lo que respecta a la no penalización por la estancia ilegal del refugiado..." (83).

Al referirse a la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial del 14 de diciembre de 1967 la autora citada transcribe los siguientes artículos para hacer los comentarios correspondientes: "Artículo 1.1 El asilo concedido por un Estado, en el ejercicio de su soberanía, a las personas que tengan justificación para invocar el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, incluidas las personas que luchan contra el colonialismo debiera ser respetado por todos los demás Estados.

"Artículo 3.1 Ninguna de las personas a las que se refiere el párrafo 1 del artículo 1 será objeto de medidas tales como la negativa de admisión en la frontera o, si hubiera entrado en el territorio en que busca asilo, la expulsión o la devolución obligatoria a cualquier Estado donde pueda ser objeto de persecución.

"Artículo 22.8 En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal esta en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.

"Artículo 22.9 Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros".

México si ha ratificado esta convención, y por lo tanto constituye parte de su marco jurídico interno, teniendo un carácter de norma jurídica fundamental de observancia general en todo el territorio mexicano como lo establece la Constitución Política Mexicana en el artículo 133.

Respecto a la Convención sobre Asilo Territorial del 28 de marzo de 1954, Monterde transcribe el artículo III de la misma que dispone que: "Ningún Estado está obligado a entregar a otro Estado o a expulsar de su territorio a personas perseguidas por motivos o delitos políticos". Además señala que dicha Convención ya ha sido ratificada por México y que por tanto goza del mismo carácter y jerarquía que la Declaración anterior.

En relación a la Convención Interamericana sobre Extradición del 25 de febrero de 1981, Monterde señala que Mexico es parte de la misma y que la ha ratificado y que en consecuencia es norma jurídica fundamental de observancia general para todo el territorio nacional.

Sobre la misma, transcribe los artículos 4-5 y 6:

"Art. 4. Improcedencia de la extradición.

(5) Cuando de las circunstancias del caso pueda inferirse que media 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.

"Art. 6. Nada de lo dispuesto en la presente convención podrá ser interpretado como limitación del derecho de asilo, cuando este proceda."

Finalmente, al referirse a la Declaración de Cartagena de 1984 señala que "México forma parte de esta declaración y ha demostrado su fiel observancia a ella, ya que adoptó la definición que establece sobre el refugiado en las actuales modificaciones a la Ley General de Población, donde Mexico por primera vez reconoce jurídicamente la figura del refugiado. Esta declaración es muy importante ya que amplía la definición de refugiado establecida por la Convención y el Protocolo sobre el Estatuto del Refugiado."

Procederemos ahora a analizar el enfoque que los principales instrumentos internacionales sobre la materia, fundamentalmente los de tipo regional interamericano, dan al derecho de asilo, para

encuadrarlos dentro de la propuesta que se pretende realizar en este trabajo, es decir, la de su regulación a nivel constitucional, concibiendo al asilo como un derecho subjetivo o de la persona.

La Convención de San Jose "establece que hay un derecho de buscar y recibir asilo. Tipifica pues, hasta cierto punto, el asilo territorial como un derecho, pero no un derecho a obtener asilo, sino tan solo a buscarlo y a recibirlo, si se le concede. De igual modo tampoco la Convención de Caracas de 1954 y los Tratados de Montevideo lo configuran como un derecho individual capaz de generar un deber correlativo"(84).

En relación a lo arriba mencionado, César Sepúlveda nos dice que "el asilo territorial es solo una consecuencia de la soberanía del Estado, que hasta cierto punto los demás Estados están obligados a respetar. Ello motiva que los Estados se desentiendan en su práctica de aducir ningún otro título para ejercer el asilo, y ello puede ser una causa contributiva para que no haya habido progreso en la institución"(85).

Y como explica el multicitado Gros Espiell: "no hay un derecho al asilo territorial, considerado como un derecho subjetivo que implica el deber concordante de concederlo. Solo se ha reconocido el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero (artículo 22, párrafo 6 de la Convención de San Jose). Esta formula es análoga a la del artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos... De tal modo el derecho de buscar y recibir asilo no crea el deber

jurídico de otorgarlo. Debe entenderse que cuando una persona ejerce el derecho de buscar asilo territorial o de beneficiarse de este derecho, cumple un acto legítimo y, por tanto, no puede ser sancionada en ninguna forma como consecuencia de haber buscado asilo territorial o de haberse beneficiado de él" (86).

Nosotros propugnaremos en nuestra propuesta final para que el derecho de asilo sea reconocido como uno subjetivo por considerar esta concepción como más eficaz y benéfica para quienes se sitúan bajo este supuesto, pero como afirma Héctor Gros: " la cuestión se ha encarado no con respecto al individuo, como un derecho a que le sea concedido el asilo territorial, sino partiendo de otro supuesto, el del derecho del Estado a admitir en su territorio a las personas que juzgue conveniente, sin que el ejercicio de este derecho pueda dar lugar a reclamación alguna (artículo I de la Convención de Caracas de 1954).

De modo que existe el derecho de buscar y recibir asilo territorial, pero el Estado al que se le pide no tiene el deber de concederlo. Es el Estado el que tiene el derecho de otorgar el asilo territorial. El derecho a pedir y recibir asilo constituye sólo el ejercicio de una potestad legítima y en su consideración, para concederlo o no, han de jugar elementos diversos, especialmente factores de tipo humanitario" (87).

Agrega Gros que "la Convención de las Naciones Unidas de 1951 se sitúa en el planteamiento tradicional de la cuestión y, por tanto

tampoco tipifica como un derecho la obtención del refugio. Se limita a definir el término refugiado y determinar a quienes les pueden ser aplicables y a quienes no las normas de la Convención (artículo 1)" (88).

Expondremos ahora algunos de los principales instrumentos interamericanos sobre asilo analizando el enfoque que estos dan al citado derecho, es decir, si lo consideran como un derecho del Estado a otorgarlo o como uno subjetivo o de la persona a obtenerlo.

La Convención sobre Asilo de La Habana, Cuba, de 1928, claramente conceptúa al asilo como una facultad del Estado a otorgarlo ya que desde el preámbulo de la misma establece lo siguiente: "Deseosos los Gobiernos de los Estados de América de fijar las reglas que deben observar para la concesión del Asilo en sus relaciones mutuas, han acordado establecerlas en una Convención...".

Además la disposición primera del artículo segundo de dicha convención establece que "El Asilo no podrá ser concedido sino en casos de urgencia y por el tiempo estrictamente indispensable para que el asilado se ponga de otra manera en seguridad", lo cual nos confirma la postura tradicional de esta Convención en cuanto a que considera al asilo como una prerrogativa del Estado.

La Convención sobre Asilo Político de Montevideo, Uruguay de 1933, modificatoria de la anterior, sigue considerando al asilo en la postura tradicional arriba señalada como lo demuestra la redacción

del artículo 1o que dispone lo siguiente: "No es lícito a los Estados 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, así como tampoco a los desertores de tierra y mar".

Sin embargo, en su artículo 3o encontramos un avance en la concepción de este derecho ya que lo encuadra en la doctrina de los derechos humanos al enunciar que "el asilo político, por su carácter de institución humanitaria, no está sujeto a reciprocidad. Todos los hombres pueden estar bajo su protección, sea cual fuere su nacionalidad..."

El Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos suscrito en Montevideo, Uruguay en 1939, continua considerando a este derecho como uno perteneciente al Estado como lo ejemplifica la transcripción de la parte conducente de los siguientes artículos:

"Artículo 2o. El asilo sólo puede concederse en las Embajadas, Legaciones, buques de guerra, campamentos y aeronaves militares, exclusivamente a los perseguidos por motivos o delitos políticos y por delitos políticos concurrentes en que no proceda la extradición..."

El último párrafo del artículo 11 dispone que "La concesión de refugio no comporta para el Estado que lo otorga, el deber de admitir indefinidamente en su territorio a los refugiados".

En la Convención sobre Asilo Diplomático de Caracas, Venezuela, de 1954, se ratifica la anterior tendencia a considerarlo como un derecho del Estado y la mejor muestra de ello, la constituye su artículo segundo que señala lo siguiente: "Todo Estado tiene derecho de conceder asilo, pero no está obligado a otorgarlo ni a declarar porque lo niega".

Mucho más avanzadas que los anteriores instrumentos internacionales en su concepción del derecho de asilo, resultan ser la "Resolución sobre el asilo" de Bath, de 1950, del Instituto de Derecho Internacional, y la "Declaración Fundamental" y "Resoluciones" del Primer Congreso Hispanolusoamericano de Derecho Internacional efectuado en Madrid en 1951.

En la Resolución de Bath podemos observar que se trata de encuadrar el derecho de asilo como uno subjetivo cuando en los considerandos iniciales se expresa que "Constatando que el reconocimiento internacional de los derechos de la persona humana exige nuevos y más amplios desarrollos del asilo..."

Asimismo en la "Declaración Fundamental" del Primer Congreso Hispanolusoamericano de Derecho Internacional sobre derecho de asilo se establece lo siguiente: "Considerando que es doctrina común en Francisco de Vitoria y en sus continuadores, que todo hombre injustamente perseguido, en virtud de los derechos naturales inherentes a la personalidad humana, goce del Derecho de Asilo al peligrar su vida, honor y libertad, debiendo otorgárselo el Estado

solicitado en virtud de la sociabilidad universal de todos los pueblos, el I Congreso Hispanolusoamericano de Derecho Internacional declara: Que el Derecho de Asilo es un derecho inherente a la persona humana".

Es en el sentido de estas últimas consideraciones como creemos que es correcto concebir a este derecho y en este sentido encuadrarlo en los instrumentos de tipo internacional y consagrarlo en las legislaciones internas de los Estados, de preferencia a nivel constitucional.

En vista de que en este trabajo se ha hecho referencia a instrumentos internacionales que contienen disposiciones relativas al asilo tanto de tipo universal como de tipo regional, principalmente a nivel interamericano, creemos que resulta conveniente destacar algunas de las diferencias existentes en materia de asilo entre el sistema de las Naciones Unidas y el de la Organización de Estados Americanos.

Las principales diferencias son terminológicas. Por ejemplo, "el vocablo "asilo" sin ningún otro calificativo, en las Naciones Unidas, debe entenderse solo como asilo territorial, mientras que el "asilo" en el derecho internacional americano tiene varias acepciones, ya sea como institución genérica, o cubriendo tanto el concepto de asilo territorial como el de asilo diplomático. En cuanto a este último término, las Naciones Unidas han calificado como tal el instituto que en América Latina se denomina asilo diplomático o político (Resoluciones 3321 (XXIX) y 3497 (XXX) de la Asamblea General (89).

Asimismo, como señala Gros Espiell "los institutos del asilo territorial y del refugio en el ámbito de las Naciones Unidas - conceptos que no son absolutamente coincidentes o sinónimos, aunque sí análogos o similares -, en cuanto a las causales que pueden excluir su concesión, no concuerdan totalmente con lo dispuesto en los diferentes textos aplicables del derecho internacional americano.

En segundo término hay que precisar que en América Latina, según estas Convenciones, asilo territorial y refugio son absolutamente sinónimos, pero el asilo territorial (o el refugio) latinoamericanos no son conceptos idénticos al de refugiados según la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 ...sobre las causales. Con respecto a los refugiados en el sistema de las Naciones Unidas, tienen derecho a ser considerados refugiados cuando existe el temor fundado de una persecución política. Esta causal no se reconoce como tal en el caso del asilo territorial en el sistema americano. La idea básica en que se funda es la misma (de él han de poder gozar los perseguidos políticos y los que han cometido delitos políticos, pero no los delincuentes perseguidos por delitos comunes). Pero en las Naciones Unidas se excluye expresamente otro tipo de delitos (contra la paz, de guerra o contra la humanidad) y también la comisión de actos contrarios a los fines y principios de las Naciones Unidas, lo que no ocurre en el sistema americano"(90).

Podemos concluir de las anteriores afirmaciones que lo óptimo sería uniformizar ambos sistemas para que existiera una mayor coherencia en los instrumentos internacionales depositarios de disposiciones

relativas al asilo, lo que a su vez facilitaría la consagración de este derecho en el sistema normativo interno de los Estados.

Efectivamente, consideramos necesario que la problemática de los asilados sea encarada también por el derecho interno de las naciones. Volviendo al multicitado Hector Gros, este afirma, refiriéndose a la legislación de los países latinoamericanos, que "en muchísimos casos ni siquiera preve de manera especial el status jurídico del asilado territorial ni del refugiado. Puede afirmarse que, salvo raras excepciones, esta legislación no encara la solución de los problemas vinculados al asilo y al refugio políticos y, en los pocos casos en que ello ocurre, no lo hace con un criterio sistemático y actualizado en base a los principios que hoy se reconocen como necesarios"(91).

Y refiriéndose a lo expuesto al respecto en su informe presentado a la Mesa Redonda del Instituto Internacional de Derecho Humanitario celebrada en San Remo en mayo de 1978, Gros agrega lo siguiente: "En resumen, puede afirmarse que entre los principales problemas que afectan a los refugiados americanos se encuentra la ausencia de leyes internas que reconozcan y definan en forma clara la condición de refugiado político desde el punto de vista de su situación jurídica... Cabe reconocer que la elaboración de leyes en esta materia presenta complejidades que no son fáciles de superar. No resulta sencillo, por ejemplo, establecer las exigencias que permitan probar la condición de refugiado político, máxime cuando tales normas puedan llegar en su aplicación a crear rozamientos con otras naciones " (92).

Considero muy significativo para el objeto que persigue este trabajo el comentario final que Héctor Gros hace en este sentido: "... estimo que la Oficina del Alto Comisionado debería encarar la realización de un estudio comparativo y sistemático de la legislación interna de los países latinoamericanos sobre estas cuestiones, con vistas a recomendar, dentro del respeto de la soberanía de cada Estado y del acatamiento de las condiciones, circunstancias y tradiciones propias de cada país, la adopción de nuevas normas legislativas para las cuales la Oficina podría dar pautas o criterios adecuados. Si se lograra que varios países dictaran normas internas fundadas en los principios en que se basan las Convenciones de 1951 y el Protocolo de 1967, sobre todo los países que no se han adherido a estos textos, se habría tenido un significativo avance, se facilitaría en mucho la labor de la Oficina y se habría mejorado sensiblemente el régimen de protección de los refugiados"(93).

Con ello vemos que el anhelo de una regulación a nivel interno del derecho de asilo es algo todavía no satisfecho a pesar de haber sido solicitado o propuesto en diversos foros y a nivel doctrinal, en distintas ocasiones.

Muy similar a la opinión de Gros, resulta la expuesta por Danilo Jiménez Veiga en el sentido de uniformizar los criterios de las organizaciones internacionales sobre el asilo, lo que a su vez haría más sencilla la adopción de normas internas al respecto; nos dice Jiménez Veiga lo siguiente: "Aparece necesario y conveniente, por tanto, que las Naciones Unidas, por intermedio del ACNUR, y la

Organización de Estados Americanos por intermedio de sus órganos correspondientes, realicen conjuntamente un estudio comparativo de las normas internacionales existentes sobre la materia tanto en el Continente como en el mundo, y su relación con las disposiciones legales internas de los países, con miras a lograr una mayor compatibilidad entre el derecho interno y el internacional"(94).

La propuesta final de esta tesis constituirá, de llegar a convertirse en derecho positivo, un avance significativo al respecto.

El Asilo y Algunos Temas Conexos.

Analizaremos ahora de manera breve dos temas que considero están estrechamente vinculados al derecho de asilo y que pertenecen al ámbito del Derecho Internacional, de ahí su inclusión en este capítulo. Estos temas son:

- La Extradición y el Derecho de Asilo y
- Derecho de Asilo y Estatuto de Refugiado.

Comenzaremos definiendo el concepto de "extradición".

Jesus Rodríguez y Rodríguez afirma que aquella "es el acto mediante el cual un Estado hace entrega de una persona refugiada en su territorio a otro Estado que la reclama por estar inculpada, procesada o convicta en este de la comisión de un delito del orden

común, a fin de que sea sometida a juicio o recluida para cumplir con la pena impuesta"(95).

En lo que se refiere a la evolución histórica de esta institución, el citado autor dice que esta "surgió y continua desenvolviéndose en el marco de las relaciones interestatales" (96), y que "resultado de los acuerdos amistosos concertados entre ciertos reyes y señores feudales para entregarse recíprocamente a sus enemigos personales, la extradición apareció primeramente en el plano político"(97).

Como podemos observar, la evolución histórica de la extradición es inversa a la del asilo que sirvió al principio para proteger a delincuentes comunes y posteriormente a delincuentes políticos.

Para explicar el camino evolutivo de la extradición, Jesús Rodríguez y Rodríguez dice que "el surgimiento del constitucionalismo moderno junto con una nueva idea de los derechos del hombre y del ciudadano, que conlleva un Estado de Derecho que implica serias limitaciones al poder estatal, por un lado, y, por el otro, el hecho de que la institución del asilo delimite su esfera de aplicación a lo político, permiten que el ámbito de aplicación de la extradición se reduzca, específicamente, a la delincuencia común"(98).

Son cinco los aspectos esenciales que Jesús Rodríguez le atribuye a la extradición, a saber:

"A. La extradición es un acto de Estado a Estado, ya que es el gobierno requirente quien dirige al gobierno requerido una solicitud a la cual este puede dar o no satisfacción...

B. La extradición es un acto de soberanía fundado en el principio de reciprocidad, lo que implica...relaciones de igualdad entre Estados soberanos.

C. La extradición, en el orden jurídico interno e internacional, está estrechamente ligada a la justicia represiva.

D. La extradición únicamente procede por delitos del orden común.

E. La extradición es una institución jurídica mixta, ya que su regulación se hace tanto mediante el derecho interno como a través de tratados bilaterales o convenios multilaterales..." (99).

Hay que destacar que a nivel interno este instituto se encuentra regulado por los artículos 15 y 119 constitucionales así como por la Ley de Extradición Internacional del 25 de diciembre de 1975.

Efectivamente, el artículo 15 constitucional establece lo siguiente: "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; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano."

Y el 119 constitucional señala: "Cada Estado tiene obligación de entregar sin demora los criminales de otro Estado o del extranjero, a

las autoridades que los reclamen. En estos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria de extradición, será bastante para motivar la detención por un mes, si se tratare de extradición entre los Estados, y por dos meses cuando fuere internacional".

México, además, es Estado Parte en la Convención Interamericana sobre Extradición suscrita en Montevideo en 1933 y ha celebrado numerosos tratados bilaterales con países de América y Europa.

Como consecuencia del estudio sobre la extradición, es necesario hacer referencia a la diferencia que existe entre los delitos políticos y los delitos comunes.

Max Sorensen afirma que "es difícil fijar una clara distinción entre las ofensas políticas y las comunes. Se han adoptado criterios diferentes para definir los términos 'políticos' o 'que tienen carácter político': el motivo de la ofensa, el propósito de ella, las circunstancias de su comisión o el carácter de ésta como traición o sedición, de acuerdo con la ley nacional. No ha tenido éxito ningún intento de formular un concepto satisfactorio de delito político..." (100).

Probablemente motivado por esta carencia de una definición del delito político, el Congreso Hispanoamericano de Derecho Internacional recomienda que en las Convenciones que se celebren sobre asilo político, se determine la naturaleza de los delitos políticos cuyos sujetos puedan ser beneficiados por esta institución.

No abundaremos más sobre este interesante tema que podría ser objeto de un estudio posterior más profundo y nos limitaremos a señalar, por la importancia y gravedad de los mismos, que existen delitos con algunas características de tipo político "que pueden ser susceptibles de extradición - y - son aquellos que implican el terrorismo político o el genocidio"(101).

El segundo tema conexo con nuestro derecho que trataremos en este trabajo será el del "Estatuto de Refugiado".

Consideramos muy importante por su valor técnico-jurídico la propuesta doctrinal que sobre el derecho de asilo hacen Antonio Cuerda Riezu y Miguel Angel Cobos Gómez de Linares, ambos de la Universidad Complutense de España, donde tocan muy atinadamente el tema del Estatuto de los Refugiados.

Estos autores consideran que "el Estatuto de Refugiados constituye el efecto, no el contenido del derecho de asilo. Supone una regulación especial para los asilados; efectivamente, no se les puede aplicar la misma legislación que a los extranjeros, ya que su situación es más precaria y además se basa en el ejercicio de un derecho fundamental, requiriendo por lo tanto una mayor protección por parte del Estado.

El Estatuto ha de concretarse en las leyes internas de cada Estado...
...las leyes de extranjería pueden aplicarse en todo lo que el Estatuto no regule, consiguiéndose así efectos más favorables para el refugiado que para el extranjero, en función de su derecho y especial situación"(102).

Los principales puntos a que debe hacer referencia el Estatuto de Refugiados son, a criterio de los citados autores (103), los siguientes:

1. Establecimiento y Domicilio. Aquí se contemplan básicamente la libertad de establecimiento, que podría sufrir alguna limitación si el número de refugiados es muy numeroso, y la libertad para buscar domicilio en cualquier parte del territorio.
2. Actividades Lucrativas. En este rubro se deberán establecer el derecho al trabajo y/o el derecho a realizar una actividad independiente.
3. Prestaciones de la Seguridad Social, como son los subsidios de vejez, viudedad, invalidez, primas por número de hijos, por matrimonio, etc.
4. Actividades Políticas. Podrá ejercer sus derechos fundamentales como el de opinión, el de expresión, el de reunión y el de asociación aunque el Estado podrá en este caso reservarse la facultad de controlar las extralimitaciones en que pudiese incurrir.
5. El Sometimiento a las autoridades policiales, administrativas y judiciales del Estado asilante por parte del asilado.
6. Residencia y Nacionalidad. La nacionalidad no constituye un efecto del derecho de asilo aunque esta se podrá adquirir de acuerdo con los plazos y requisitos establecidos para los extranjeros.
7. Regulación en materia fiscal, que comprende básicamente dos puntos: subvenciones y créditos de alguna manera privilegiados por la situación desventajosa del asilado; y exenciones y bonificaciones

fiscales mientras el refugiado consolida su situación económica, que como se podrá comprender, en un primer momento es bastante precaria.

Consideramos que estos son los puntos básicos que deberían ser regulados por la legislación interna de los Estados con respecto a los asilados del mundo y creemos que ello se tornaría más fácil si se comenzara consagrando el derecho de asilo a nivel constitucional lo que le daría una mayor jerarquía jurídica a este derecho que concebimos como uno fundamental del hombre.

CAPITULO IV. DERECHO DE ASILO Y DERECHO COMPARADO A NIVEL CONSTITUCIONAL. PROPUESTA DE REGULACION CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE ASILO EN MEXICO.

El propósito del presente capítulo será analizar lo que exponen respecto al derecho de asilo algunas Constituciones de países europeos y americanos que lo han consagrado en sus disposiciones, lo que ayudará sin duda a elaborar una mejor formulación de nuestra propuesta final.

Se estudiará asimismo, el enfoque que dichas Leyes Fundamentales le han dado a este derecho, es decir si lo regulan reconociéndolo como uno del individuo o si le reservan al Estado la facultad de su otorgamiento.

Comenzaremos con el proyecto de Constitución Española de 1978. El artículo 11 del mismo señala lo siguiente: "Queda garantizado, en los términos que la ley establezca, el asilo de los ciudadanos de otros países perseguidos en los mismos, por su defensa de los derechos y libertades democráticos reconocidos en la Constitución"(104).

Este artículo se puede interpretar de dos formas. Primero, cuando establece que "el asilo...queda garantizado" nos podemos preguntar ¿quien es el que garantiza tal derecho? y la obvia respuesta es el Estado. Así, se podría pensar que este artículo ha sido redactado

conforme a la postura tradicional ante el derecho de asilo, es decir reconociendolo como una facultad del Estado para otorgarlo.

Pero también cabe otra interpretación. Al señalar que queda garantizado "el asilo de los ciudadanos" se está reconociendo que este derecho pertenece a alguien, a los ciudadanos, lo que resulta en una redacción dentro de la postura subjetivista que entiende al derecho de asilo como uno perteneciente a la persona humana.

Creemos que para evitar este tipo de hermenéutica jurídica es conveniente redactar el reconocimiento de este derecho a nivel constitucional dentro de una sola corriente: la subjetivista.

La actual Constitución española, proclamada en diciembre de 1978, establece en su artículo 13, inciso 4 que: "la ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España."

Esta redacción también resulta poco clara en cuanto al pleno reconocimiento del derecho de asilo como uno subjetivo o del hombre, aunque se puede interpretar que sea este último el espíritu del artículo.

El artículo 129 de la Constitución de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Sovieticas (URSS) señala que "el Estado concede el derecho de asilo a los ciudadanos extranjeros perseguidos por

defender los intereses de los trabajadores, o por razón de su actividad científica, o por su lucha por la libertad nacional".

Resulta fácil comprender la redacción de este artículo en un país en donde el Estado lo era y lo abarcaba todo, ahogando y reprimiendo a sus propios ciudadanos.

La Constitución de Costa Rica dispone, en su artículo 31 que: "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 fuera perseguido..."

Este artículo resulta neutro en cuanto al enfoque de nuestro análisis aunque no negamos su esencia humanitaria.

En el mismo sentido se manifiesta la ley española del 4 de diciembre de 1855 que en su artículo 10. establece que "el territorio español es un asilo inviolable para todos los extranjeros y sus propiedades.

El artículo 65 de la Constitución yugoeslava de 1963 declara que el derecho de asilo está garantizado a los extranjeros y a los apátridas, que estén perseguidos por sus aportaciones a las opiniones y a los actos para la liberación social o nacional, para la libertad o los derechos de la persona o la libertad de las creaciones científicas o artísticas."

Esta redacción manifiesta una clara ubicación en la concepción tradicional de este derecho, es decir, como una facultad estatal.

"La Ley Constitucional italiana de 1947 configura el asilo en su artículo 10 como un derecho en favor de cualquier extranjero que no puede ejercitar efectivamente en su país las libertades democráticas" (105).

Creemos que existen dos ejemplos de lo que consideramos como una redacción adecuada para la regulación a nivel constitucional del derecho de asilo que son el artículo 116 de la Constitución de la Republica de Venezuela de 1969 que establece que: "reconoce el asilo a favor de cualquier persona que sea objeto de persecución o se halle en peligro por motivos políticos", y el Preámbulo de la Constitución francesa del 27 de octubre de 1946 que expone lo siguiente: "Todo perseguido en razón de su actividad en favor de la libertad tiene derecho de asilo en los territorios de la República".

Es claro que en estas dos últimas redacciones encontramos al derecho de asilo consagrado como uno de la persona en la corriente subjetivista con la que coincidimos plenamente.

Solo nos resta agregar que otra Constitución que regula el derecho de asilo como uno subjetivo es la de la República Federal Alemana, en su artículo 16, párrafo 3.

PROPUESTA DE REGULACION CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE ASILO EN MEXICO.

Considerando por todo lo arriba expuesto que:

- a) Existe en Mexico una laguna a nivel constitucional en cuanto a la consagración expresa del derecho objeto de nuestro estudio;
- b) Que dicha regulación beneficiaría directamente a quienes se colocaren bajo este supuesto por su colocación en el alto nivel de la Ley Fundamental;
- c) Que la citada regulación facilitaría la promulgación de la respectiva ley reglamentaria del artículo constitucional correspondiente en donde se establecerían los derechos y deberes de los asilados;
- d) Que dicha regulación podría contribuir para que México decidiera finalmente firmar la Convención de Naciones Unidas sobre Refugiados de 1951 y el Protocolo respectivo de 1967;
- e) Que la consagración de este derecho en nuestra Constitución podría servir de ejemplo para que los países que aun no lo han hecho, también lo regulen, especialmente en Latinoamérica, en donde México tradicionalmente se ha distinguido como promotor de iniciativas humanitarias y pacifistas;

Proponemos que sea modificada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 15 al que se le adicionaría un primer párrafo con la siguiente redacción:

"En Mexico se reconoce el derecho de asilo que tiene todo individuo que sea perseguido por razones políticas en su país de residencia o en donde esté privado del ejercicio de sus derechos fundamentales."

Creemos que el resto del artículo deberá permanecer como está actualmente redactado ya que de esta forma constituiría un buen complemento del propuesto primer párrafo que ya reconocería expresamente al derecho de asilo.

Estimamos que la introducción de esta propuesta en la parte dogmática de nuestra Constitución Política, acatando el procedimiento para reformarla establecido en el artículo 135 de la misma, constituiría un avance significativo en la defensa de los derechos humanos.

Asimismo, pensamos que propiciaría la creación de la ley reglamentaria respectiva, lo que llenaría las lagunas existentes tanto a nivel constitucional como las de las leyes secundarias que sólo contemplan algunos aspectos aislados de la compleja problemática de los asilados.

CONCLUSIONES.

1. El derecho de asilo en México no está regulado expresamente a nivel constitucional, sino solo de manera implícita en el artículo 15 de la Carta Magna.
2. El derecho de asilo en México está contemplado asimismo en la Ley General de Población en su artículo 42, sin embargo su regulación en esta resulta claramente insuficiente.
3. Consideramos conveniente que el derecho de asilo sea reconocido por el derecho interno como uno subjetivo o perteneciente a la persona humana, en lugar de ser considerado como una facultad que se reserva el Estado para otorgarlo.
4. Estimamos conveniente encuadrar al derecho de asilo dentro de la doctrina general de los derechos humanos por su esencia eminentemente humanitaria y por la importancia que estos derechos están adquiriendo hoy en día a nivel internacional.
5. Consideramos que sería positivo regular este derecho tomándolo como un instituto genérico y en dado caso que su clasificación o subdivisión corresponda establecerla a las leyes secundarias.
6. Resulta necesaria la regulación expresa a nivel constitucional y en la parte dogmática de la Carta Magna del derecho de asilo en México, de preferencia en los términos de la propuesta contenida en este trabajo, lo que sin duda traería consecuencias muy positivas para quienes puedan ser beneficiados por este derecho.
7. Los citados beneficios podrían ser regulados por una nueva ley reglamentaria del artículo 15 de nuestra Constitución, lo cual daría

un poco de claridad y esperanza a la difícil situación de los asilados.

8. Aunque México es Estado parte de varias Convenciones sobre asilo, fundamentalmente a nivel interamericano, lo que tiene como consecuencia que estos tratados sean Ley Suprema de la Unión en los términos del artículo 133 de la Constitución, su regulación constitucional traería beneficios mas directos a quienes soliciten la protección que otorga este derecho.

9. La regulación propuesta podría hacer reflexionar al gobierno mexicano sobre la conveniencia de firmar la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados del 28 de julio de 1951 y su respectivo Protocolo del 31 de enero de 1967.

10. Mexico, al consagrar el derecho de asilo en su Carta Magna, reafirmaría la vocación pacifista y humanitaria que lo ha distinguido por ya largo tiempo en la historia universal contemporánea.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

1. García Moreno, Victor Carlos, Asilo en el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 212 y 213 del Tomo I, Editorial Porrúa, México, 1985.
2. Urquidi Carrillo, Juan Enrique, Consideraciones Historicas en torno al asilo, p. 878, Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Tomo II, No. 13, México, D.F., 1981.
3. Seara Vazquez, Modesto, Derecho Internacional Público, p. 193, Editorial Porrúa, México, D.F., 1982.
4. Baldi, Carlo, Asilo en el Diccionario de Política. México, D.F.: Editorial Siglo Veintiuno, 1987, Tomo I, p. 118.
5. Idem.
6. Carrillo Flores, Antonio, El Asilo Político en México. México, D.F.: Memoria del Colegio Nacional, 1978, p. 39.
7. Figuerola, Francisco José, Asilo en la Enciclopedia Jurídica Omeba. Buenos Aires: Editorial Driskill, 1979, Tomo I, p.826.
8. Cuerda Riezu Antonio y Cobos Gomez de Linares, Miguel Angel, Una Nueva Construcción Jurídica del Derecho de Asilo. Madrid: Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1979, No. 55, p. 125.
9. Hartling, Paul, Declaración de Apertura del Coloquio sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina en Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina. México, D.F.: UNAM, 1982, p.23.

10. Sepúlveda, César, Derecho Internacional Público. México, D.F.: Editorial Porrúa, 1976, pp. 156-157.
11. Dunshee de Abranches, C.A., Conclusiones y Recomendaciones del Coloquio sobre el Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina. México, D.F.: UNAM, 1982, p. 201.
12. Sepúlveda, César, op. cit., p. 156.
13. Gros Espiell, Héctor, El Derecho Internacional Americano sobre Asilo Territorial y Extradición en sus Relaciones con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre Estatuto de Refugiados en Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina. México, D.F.: UNAM, 1982, pp. 35-36.
14. Seara Vázquez, Modesto, op. cit., p. 193.
15. Salvador Lara, Jorge, Concepto de Asilado Territorial según los Convenios Interamericanos y la noción de refugiados según los instrumentos internacionales de Naciones Unidas en Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina. México, D.F.: UNAM, 1982, p. 78.
16. García Moreno, Víctor Carlos, op. cit., p. 212
17. Carrillo Flores, Antonio, op. cit., p. 39
18. García Velutini, Oscar, El Asilo: lugar de protección. Caracas: Editorial Arte, 1972, p. 19
19. Salvador Lara, Jorge, op. cit., p. 89
20. Seara Vázquez, Modesto, op. cit., p. 193
21. Baldi, Carlo, op. cit., p. 118
22. Figuerola, Francisco José, op. cit., p. 826
23. García Velutini, Oscar, op. cit., p. 27
24. Ibidem, p. 28-29

25. Urquidi Carrillo, Juan Enrique, op. cit., p. 878
26. Ibidem, p. 879
27. Ibidem, p. 880
28. Idem.
29. Ibidem, p. 882
30. Idem.
31. Ibidem, p. 883
32. Ibidem, p. 884
33. Idem
34. Idem
35. Ibidem, p. 885
36. Idem
37. Ibidem, p. 886
38. Margadant, Guillermo F. y Kuri Santoyo, Esther, Algunas consideraciones acerca de la historia del derecho de asilo. México, D.F.: UNAM, 1960, p. 24
39. Urquidi Carrillo, Juan Enrique, op. cit., pp. 886-887
40. Fernandes, Carlos, El asilo diplomático. México, D.F.: Jus, 1970, pp. 2-3
41. Baldi, Carlo, op. cit., pp. 118-119
42. Rodríguez y Rodríguez, Jesús, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. México, D.F.: UNAM, 1985, p. 40
43. Carrillo Flores, Antonio, op. cit., p. 40
44. Ibidem, p. 41
45. Cuerda Riezu, Antonio y Cobos Gómez de Linares, Miguel Angel, op. cit., pp. 128-129
46. Ibidem, p. 129

47. Idem
48. Ibidem, pp. 130-131
49. Ibidem, p. 131
50. Ibidem, p. 133
51. Ibidem, p. 165
52. Ibidem, p. 128
53. Ibidem, p. 127
54. Fernández, Carlos, op. cit., pp. 158-159
55. Ibidem, p. 184
56. Idem
57. Ibidem, p. 186
58. Idem
59. Ibidem, pp. 187-188
60. Ibidem, p. 188
61. Ibidem, p. 189
62. Ibidem, p. 192
63. Ibidem, p. 194
64. Idem
65. Ibidem, p. 199
66. Ibidem, p. 206
67. Idem
68. Ibidem, p. 208
69. Ibidem, p. 179
70. Urquidí Carrillo, Juan Enrique, op. cit., pp. 878-879
71. Baldi, Carlo, op. cit., p. 119

72. Jiménez Veiga, Danilo, Evolución histórica del asilo en Asilo y Protección Internacional de refugiados en América Latina. México, D.F.: UNAM, 1982, pp. 198-199
73. Gros Espiell, Héctor, op. cit., p. 69
74. Bidart Campos, Germán J., Teoría General de los Derechos Humanos. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1989, p. 363
75. Ibidem, p. 443
76. Ibidem, p. 441
77. Ibidem, p. 442
78. Ibidem, p. 444
79. Gros Espiell, Héctor, op. cit., p. 50
80. Idem
81. Ibidem, p. 36
82. Ibidem, p. 51
83. Monterde de Valencia, Análisis del marco jurídico de los refugiados en México. México, D.F.: 1992, p. 1
84. Gros Espiell, Héctor, op. cit., pp. 62-63
85. Sepúlveda, César, México ante el Asilo. México, D.F.: Jurídica 11, 1979, p. 78
86. Gros Espiell, Héctor, op. cit., p. 68
87. Idem
88. Ibidem, p. 69
89. Ibidem, p. 42
90. Ibidem, p. 43
91. Ibidem, pp. 70-71
92. Ibidem, p. 71

93. Idem
94. Jiménez Veiga, Danilo, op. cit., p. 199
95. Rodríguez y Rodríguez, Jesús, Extradición en Diccionario Jurídico Mexicano. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1985, p. 167
96. Idem
97. Idem
98. Idem
99. Ibidem, p. 168
100. Sorensen, Max, Manual de Derecho Internacional Público. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 499
101. Ibidem, p. 500
102. Cuerda Riezu, Antonio y Cobos Gómez de Linares, Miguel Angel, op. cit., p. 153
103. Ibidem, pp. 154 ss
104. Ibidem, p. 166
105. Ibidem, p. 130

BIBLIOGRAFIA

OBRAS CONSULTADAS

- Bidart Campos, Germán J., Teoría General de los Derechos Humanos. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1989.
- Carrillo Flores, Antonio, El Asilo Político en México. México, D.F.: Memoria del Colegio Nacional, 1978.
- Cuerda Riezu, Antonio y Cobos Gómez de Linares, Miguel Angel, Nueva Construcción Jurídica del Derecho de Asilo. Madrid: Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, No. 55, 1979.
- Diccionario de Política. México, D.F.: Editorial Siglo Veintiuno, 1987.
- Diccionario Jurídico Mexicano. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1985.
- Enciclopedia Jurídica Omeba. Buenos Aires: Editorial Driskill, 1979.
- Fernandes, Carlos, El Asilo Diplomático. México, D.F.: Editorial Jus, 1970.
- García-Velutini, Oscar, El Asilo, lugar de protección. Caracas: Editorial Arte, 1972.
- Margadant, Guillermo F. y Kuri Santoyo, Esther, Algunas Consideraciones acerca de la Historia del Derecho de Asilo. México, D.F.: UNAM, 1960.
- Salvador Lara, Jorge, Gros Espiell Jorge, et al., Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina. México, D.F.: UNAM, 1982.

- Seara Vázquez, Modesto, Derecho Internacional Público. México, D.F.: Editorial Porrúa, 1982.
- Sepúlveda, César, Derecho Internacional Público. México, D.F.: Editorial Porrúa, 1976.
- Sepúlveda, César, México ante el Asilo. México, D.F.: Jurídica No. 11, 1979.
- Sorensen, Max, Manual de Derecho Internacional Público. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1985.
- Urquidi Carrillo, Juan Enrique, Consideraciones Históricas en torno al Asilo. México, D. F.: Jurídica, Tomo II, No. 13, 1981

LEGISLACION NACIONAL

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Población.
- Reglamento de la Ley General de Población.
- Ley de Extradición Internacional.

LEGISLACION CONSTITUCIONAL EXTRANJERA

- Constitución Española de 1978.
- Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.
- Constitución de Costa Rica.
- Constitución de Yugoslavia.
- Ley Constitucional Italiana de 1947.
- Constitución de la República de Venezuela de 1969.
- Constitución francesa de 1946.

- Constitución de la República Federal Alemana.

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

- Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.
- Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados.
- Convención de San José.
- Convención de Naciones Unidas de 1951.
- Convención sobre Asilo de La Habana de 1928.
- Convención sobre Asilo Político de Montevideo de 1933.
- Tratado sobre Asilo y Refugio Político de Montevideo de 1933.
- Convención sobre Asilo Diplomático de Caracas de 1954.
- Convención sobre Asilo Territorial de Caracas de 1954.