

26
20



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
" ARAGON "

" LA SITUACION ACTUAL DEL
DERECHO DE ASILO "

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
**LICENCIADO EN RELACIONES
INTERNACIONALES**

P R E S E N T A:

ALEX MUNGUIA SALAZAR



San Juan de Aragón, Edo. de Méx.,

1994.

**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.

" A la voluntad
transformadora
del destino "

A.M.S

Mi eterna gratitud a:

Ma.de los Remedios Salazar Jiménez

Y

Angel Mungufa García

INDICE

	pág.
INTRODUCCION	1
CAPITULO 1 DESARROLLO HISTORICO DEL DERECHO DE ASILO	
1.1 Hebreos	4
1.2 Egipto	5
1.3 Grecia	5
1.4 Roma	6
1.5 México Prehispánico	7
1.6 Asilo Religioso	10
1.7 México Colonial	13
1.8 Asilo Secular	17
1.9 Asilo Diplomático	20
CAPITULO 2 EL DELITO POLITICO	
2.1 Naturaleza Jurídica	28
2.2 Terrorismo	32
2.3 Extradición	35
2.4 Salvoconducto	38
CAPITULO 3 EL DERECHO DE ASILO Y SU FUNDAMENTACION	
3.1 El Derecho de Asilo y el Estatuto de los Refugiados ..	44
3.1.1 El Asilo Externo o Territorial	45
3.1.2 El Asilo Interno o Diplomático	46
3.1.3 El Refugio	47
3.1.4 La Diferenciación	48
3.2 Los Derechos Humanos y el Asilo	52
3.3 La Facultad Discrecional de los Estados y el Asilo ...	58

	Pág.
CAPITULO 4 FUENTES INTERNACIONALES Y LEGISLACION MEXICANA	
4.1 Convenciones y Tratados Interamericanos	66
4.1.1 Tratado de Derecho Penal Internacional'	67
(Monteideo 1889)	
4.1.2 Convención sobre Asilo (La Habana 1928)	67
4.1.3 Convención sobre Asilo Político (Monteideo 1933).	69
4.1.4 Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos	69
(Monteideo 1939)	
4.1.5 Congreso Hispano Luso-Americano de Derecho Internacional (Madrid 1951)	71
4.1.6 Convención sobre Asilo Territorial (Caracas 1954).	73
4.1.7 Convención sobre Asilo Diplomático (Caracas 1954).	74
4.2 Organización de las Naciones Unidas (ONU)	75
4.3 Postura de México y su Legislación	78
4.3.1 Postura de México	78
4.3.2 Legislación Mexicana	83
 ANEXOS	
A	92
B	94
C	97
D	101
 CONCLUSIONES	108
 BIBLIOGRAFIA	111

INTRODUCCION

El estudio del Derecho de Asilo, tanto en su teoría como en su práctica, sigue siendo hoy en día un tema a debate en los foros nacionales e internacionales, ya que los hechos que le han dado origen a la práctica del asilo se han tornado cada vez más agudos y problemáticos. Por lo cual, el Derecho de Asilo ha adquirido --- cada vez mayor importancia y actualidad.

Las contradicciones entre los estudiosos del Derecho de Asilo siempre han existido, puesto que aún mantiene su falta de "universalidad", es decir, de que la práctica y normatividad jurídica dentro de cada uno de los Estados de la Comunidad Internacional varía considerablemente. Tales discrepancias se han mantenido desde siempre, pero en la actualidad una cuestión importante en torno al estudio del Derecho de Asilo, es el de determinar su fundamentación. Esto es debido a que a partir de la 2da Guerra Mundial, la creación de diversos Organismos Internacionales propugnadores por la paz internacional y los derechos humanos, han sensibilizado a la Comunidad Internacional en la protección a los perseguidos políticos, que constituyen núcleo y raíz del Asilo. Pero también a lo largo de este proceso se ha manifestado la desición soberana de los Estados de otorgar o no el asilo.

Es inegable que en cualquier Estado de la Comunidad Internacional, existe la necesidad para el hombre político, de un mínimo de seguridades personales y de garantías legales que lo inmunicen --

contra las consecuencias o represalias fundadas o infundadas de -
de su acción política.

De no existir el Derecho de Asilo, sino un cinturón geográfico inexpugnable en torno a un Estado cualquiera, que sellara toda posibilidad de escape a sus ciudadanos -generalmente personas politizadas- que en él se oponen y luchan contra el "statu quo" institucional, por considerarlo injusto y contrario a las aspiraciones del pueblo y a las fuerzas naturales de desarrollo de la sociedad. Entonces, no sólo se estaría condenando a esos individuos, sino que también estaría creando la posibilidad de un estado latente de conflictos civiles y frustraría la evolución histórica -de ese pueblo.

México, a lo largo de toda su evolución histórica, ha sido tierra fértil del asilo. Al país han llegado numerosos e ilustres asilados de diversas partes del mundo, especialmente de Iberoamérica.

El país siempre ha resuelto las peticiones de asilo, en pleno uso de su soberanía, bajo las condiciones previamente establecidas, como son: la no comisión de delitos del orden común por parte del asilado; y el cumplimiento de las normas de la legislación mexicana.

México ha practicado el asilo, a pesar de las turbulencias internas y agresiones del exterior; lo cual le ha dado un gran prestigio y respeto internacional. Incluso, en muchas ocasiones las

circunstancias internacionales han hecho que el asilo político -- otorgado por México, se haya convertido en una indefinida permanencia en el país.

Luego entonces, el Derecho de Asilo siendo una institución jurídica del Derecho Internacional, debe mantenerse por encima de posiciones políticas y de corrientes ideológicas.

Por lo tanto, yo espero que los planteamientos de la presente investigación se sumen a los esfuerzos que se deben de aplicar -- para el fortalecimiento de este derecho, particularmente en México, país siempre respetuoso del Derecho de Asilo y en general en todos los países en proceso de transformación; ya que la persecución política de los gobiernos contra los ciudadanos que no se someten a sus designios constituye un signo reprobable de nuestro tiempo, contra el cual debemos combatir todos, hasta lograr que el Derecho de Asilo y con él todos los Derechos Humanos sean reconocidos y respetados en plenitud en México y en el Mundo.

CAPITULO 1 DESARROLLO HISTORICO DEL DERECHO DE ASILO

La institución del asilo es tan antigua como la humanidad misma, puesto que el instinto de conservación del hombre lo ha llevado siempre a buscar un lugar que le procure la protección necesaria, para salvaguardar su integridad física.

Sin embargo, el asilo a través de la historia no se ha presentado de igual manera. En un comienzo, conseguían con facilidad el asilo los delincuentes de delitos comunes, mientras que para los perseguidos por cuestiones políticas se presentaban diversas dificultades, que con el paso del tiempo se eliminaron, invirtiéndose las características necesarias para el otorgamiento del asilo. Siendo ahora el delito político el principal motivo de aplicación del Derecho de Asilo.

1.1 Hebreos

El asilo, como institución prevista y reglamentada por la ley, aparece en el pueblo judío. Los hebreos tenían destinadas seis ciudades en las orillas del río Jordan, fundadas por Moisés, donde el homicida involuntario podía refugiarse y no ser sacrificado -- por la venganza de sangre o de familia; así se les daba tiempo y oportunidad de justificarse.

Este asilo se concedió sin distinción al hebreo y al extranjero

ro, con la sola condición de que el delito cometido se hubiese consumado sin intención por parte del presunto delincuente, pues el pueblo hebreo era muy celoso en este punto y consideraba al hombre como imagen y semejanza de Dios, y toda ofensa hecha al hombre se tomaba como ofensa a Dios mismo. (1)

1.2 Egipto

Los egipcios conocieron y practicaron el asilo como protección para los culpables, deudores y esclavos maltratados. En la época de los Ptolomeos se concedía la "Ikateia", una especie de protección temporal que se otorgaba en algunos de los templos egipcios, pero de ser culpable la persona, el hecho de haberse asilado en el templo, no lo salvaba del castigo.

Otros templos gozaban de privilegios especiales otorgados por los Faraones, estos entraban dentro del privilegio de "asyllia", donde el delincuente quedaba exento de castigo, el deudor descargado de su deuda y el esclavo libre de su servidumbre. (2)

1.3 Grecia

En la antigua Grecia, el asilo tenía grandes proporciones, pues se extendía de los altares a las ciudades.

Algunos de los templos más importantes donde se concedió el asilo fueron: el de Zeus en Arcadia; el de Apolo en Efeso; el de Cadmo en Tebas; el de Palas en Lacedemonia etc.

Debido a la multiplicidad de dioses y que cada uno tenia un poder limitado geograficamente,trafa como consecuencia que la concepción del asilo no sólo fuera el templo,sino la ciudad entera;so--bre todo cuando se trataba de un perseguido por un extranjero.

Sin embargo,esto se prestaba a abusos y se desvirtuó el verdadero fin del asilo,ya que se empezó a practicar como una cosa de todos los días,con lo que el indice de delitos aumentó escandalosamente.donde "ninguna autoridad era suficientemente fuerte para hacer frente a las sediciones del pueblo,que protegía a los criminales y que profanaban el culto de los dioses",según Tácito.(3)

1.4 Roma

Los romanos nunca vacilaron en reclamar a un delincuente de la villa en que se hubiese asilado,o ir a capturarlo si ésta se negaba a entregarlo.

En un principio,Rómulo dió asilo a los fugitivos de poblados y aldeas cercanas,con el motivo de fomentar un crecimiento rápido de la ciudad;pero después,satisfecha esta necesidad,se cerraron las puertas de la ciudad a quien pidiera asilo.

Sin embargo,encontramos casos aislados,pero muy significativos,como cuando algún delincuente se encontraba con una Vestal(sacerdotisa consagrada al culto de Vesta,diosa romana del hogar)camino al suplicio,quedaba indultado. El Derecho de Santuario se consagraba al templo construído en honor a Julio Cesar en el año de 42 a.c.;y más tarde,cuando el emperador pasó a ser símbolo de

la ley, quien tocase su estatua se hacía inviolable. Esto último se puede explicar por el respeto y la veneración que el pueblo romano tenía hacia su emperador, que había llevado a Roma hacia la gloria, incluso más veneración que a algunas divinidades.

Especialmente en los últimos siglos del Imperio Romano, el asilo tuvo una significación muy especial como institución protectora de los esclavos, que progresivamente iban conquistando su capacidad jurídica.

Según el estricto espíritu de justicia de los Romanos, el asilo constituía más bien una modalidad de recurso contra una persecución o sentencia injusta, que el resguardo contra la aplicación de la ley. (4)

1.5 México Prehispánico

Grandes movimientos migratorios se produjeron en el mundo prehispánico, dentro del ámbito geográfico que hoy corresponde a México. Puede aseverarse con certidumbre que hubo considerables grupos de individuos que buscaron asilo.

Nos informa Francisco Javier Clavijero (5) sobre la salida de los Toltecas: "Cuatro siglos duró la monarquía de los toltecas... El cielo les negó por años el agua necesaria a sus sementeras, y la tierra los frutos de que se alimentaban; el aire inficionado de mortal corrupción llenaba cada día la tierra de cadáveres, y de terror y consternación los ánimos de los sobrevivientes... Perekó -

de hambre o de enfermedad mucha o la mayor parte de la población. .El resto de la nación huyendo de la muerte y solicitando remedio a tantas desgracias en otros climas, abandonó aquella tierra y se esparció en diferentes países."

Los Aztecas, antes de su establecimiento definitivo peregrinaron con sufrimientos considerables, según datos que registra Fco.- Javier Clavijero (6) : "Desde que se acercaron los mexicanos al Valle de México, fueron reconocidos por orden del rey, que era entonces Xólotl, y viendo que venían de paz les dejó libertad para establecerse donde pudieran; pero hallándose ellos en Tepeyacac -- fueron bastante incomodados por Tenancalcatzin, señor de Tenayucan, en cuya vecindad está aquel lugar, y fueron tantas las vejaciones, que se vieron precisados a refugiarse en Chapultepec, monte -- situado en la ribera occidental del Lago de Texcoco, apenas dos millas distantes del sitio de México. Pasaron a Chapultepec el -- año de 1245 reinando Nopaltzin... Las persecuciones que en este lugar sufrieron de parte de algunos señores, especialmente del de -- Xaltocan, los obligaron a buscar otro sitio más seguro al cabo de 17 años. Halláronlo en los islotes que había en una de las extremidades de la laguna, cuyo lugar llamaban Acocolco. Aquí pasan por espacio, según dicen, de 52 años, la vida más pobre y miserable del mundo..."

Del asilo territorial da testimonio más claro el Códice Tepaneca, escrito en mexicano y que obra en la colección formada por --- Alfredo Chavero. Chimalpopoca se refiere al asilo, de la siguiente manera: "Cree en un tiempo, que hallándome en gran enojo de los

Tepanecas, podía refugiarme en México, y que si el enojo hubiera -- sido de los Mexica, habría encontrado asilo en Atzacapotzalco; pero todo se ha perdido y no hay más remedio que morir." (7) Es interesante señalar que aquí se enmarca una muy dramática disyuntiva: -- si no se obtiene el asilo, el destino es la muerte.

Un asilado político famoso de la etapa precolombina es Netzahualcoyotl. Su padre Ixtlixochitl, en el año 1414 hizo que se jurara heredero a su hijo Netzahualcoyotl, apenas de doce años. -- Cuando a Ixtlixochitl le es imposible huir y ha de enfrentar la -- muerte en batalla final, Netzahualcoyotl se esconde en una altura vecina, entre las ramas de un capulín. En el año de 1422, varias señoras mexicas pidieron a Tezozomoc que dejara de perseguir a -- Netzahualcoyotl; accedió el monarca tepaneca y le permitió residir en México.

Netzahualcoyotl no olvidaría el asilo que le otorgaron los Mexicas. Por tanto, cuando Ixcoatl le manda un embajador para pedirle auxilio contra los Tepanecas, Netzahualcoyotl parte con tropas terrestres y con canoas armadas, pues recordó la antigua hospitalidad recibida. (8)

Fray Bartolomé de las Casas (9) hace clara referencia a la -- existencia de un asilo en los templos de los indígenas y manifiesta que había tanta reverencia a sus dioses y a sus templos, que -- cualquiera que se refugiase en ellos, por grave que fuera el delito que hubiere cometido, era tan libre de la justicia que no lo -- podían sacar. Estimaba que esta costumbre era loable y que fun-

dándose en ella, ciertos obispos congregados en la Ciudad de México, durante la época de la Nueva España, formularon suplica al emperador Carlos para que mandare guardar los privilegios e inmunidades de las iglesias, alegando que los indios idólatras tenían en tanta veneración sus dioses y sus templos ya que ninguno de ellos que allí se refugiase podía ser sacado por la fuerza, ni molestado o de alguna otra manera afligido.

A la sangrienta caída de Tenochtitlan los aztecas sobrevivientes de la hecatombe provocada por los hispanos se refugiaron en los pueblos comarcanos, según relata Bernal Díaz del Castillo(10): "...Como había tanta hedencia en aquella ciudad, Guatemuz(11) rogó a Cortés que diese licencia para que todo el poder de México que estaba en la Ciudad se saliesen fuera por los pueblos comarcanos, y luego les mandó que así lo hicieran; digo que en tres días con sus noches en todas tres calzadas hombres y mujeres y criaturas, no dejaban de salir y tan flacos y amarillos y sucios y hediondos, que era lástima verlos..."

1.6 Asilo Religioso

Los antecedentes anteriormente descritos, corresponden más bien a un origen pagano, definidos entre los pueblos por el respeto, la superstición, donde los templos y lugares sagrados adquirieron un derecho indudable.

Bajo estos antecedentes, surge el Derecho de Asilo amparado bajo el Cristianismo, con el cual se vuelve una práctica universal - del mundo antiguo occidental.

Al convertirse los Emperadores al Cristianismo, se le reconocen amplios atributos al asilo. La costumbre del asilo se transmite a los templos cristianos. Si el delincuente, se refugiaba en una basílica, iglesia o catedral, quedaba salvaguardado, además de que las autoridades eclesiásticas intervenían como mediadoras en favor de las víctimas, y en ocasiones se lograba la conmutación de la pena que le había impuesto la justicia secular, por la expiación o penitencia que le imponía la autoridad religiosa, agregando la gracia y el arrepentimiento, como fuentes de regeneración.

Se desconocen los actos o documentos, donde se pueda basar la práctica del asilo, que es hasta finales del S. IV que llegó a tener categoría de institución jurídica, donde la costumbre que reconocía la validez del asilo, se convirtió en concesión legal expresa; así, en el año 419 se encuentra un texto en el cual se prohibía extraer a los delincuentes del lugar del asilo y de 50 pasos alrededor del mismo.

Algunos emperadores que hicieron grandes contribuciones al asilo, fueron Teodosio y Valentiniano, y más tarde Justiniano, quien -- confirmó los edictos de los anteriores, pero excluyendo del asilo a los acusados de delitos graves como: parricidio, adulterio, rapto, violación e incendio entre otros.

En pleno esplendor del Cristianismo, la intercesión de las autoridades eclesiásticas se convirtió en un deber "Concilio de Sárdica" en el año 343; incluso llegó a considerarse la violación del -- Asilo como un sacrilegio.

En el año de 638, surge el Sexto Concilio de Toledo, que extendió el asilo a delincuentes que hubiesen cometido delitos de lesa majestad y a traidores; además de que podía ser concedido en monasterios, panteones, residencias obiscales, colegiatas etc.

Con la decadencia del Imperio Romano y las consecuentes invasiones barbaras, el asilo siguió vigente, pues reapareció la necesidad de resguardarse de las venganzas.

El emperador Carlo Magno hizo grandes esfuerzos para implantar un juicio de suficientes garantías, y restringir el asilo a una garantía de seguridad hasta antes de celebrarse el juicio, sin embargo los señores feudales mantuvieron sus privilegios de jurisdicción, llegando a su apogeo en el siglo X, donde se puede afirmar -- que no hay una justicia regular.

En estos años, quien gozaba del asilo debía salir de él cuando recibía la garantía de impunidad corporal, y era común que la pena de muerte se conmutara por la de destierro.

En muchas ocasiones se excluyeron del asilo los delitos políticos, religiosos, deudores del fisco y personalmente a los judíos, a pesar de que muy especialmente amparaba a los extranjeros.

A medida de que la iglesia afirmaba su poder de supremacía jurisdiccional, el derecho de asilo se presentaba en plano de absoluta independencia frente a los poderes seculares, lo que por supuesto trajo grandes controversias entre la Iglesia y el Emperador o

los señores feudales, donde la Iglesia en muchas ocasiones, ante la violación del asilo, respondió con la fuerza o con la imposición - de penas canónicas que podían llegar a la excomunión.

1.7 México Colonial

El emperador de Alemania y Rey de España Carlos V, plasmó el -- asilo típicamente diplomático al decretar (12): "Que las casas de los embajadores sirvan de asilo inviolable, como antes los templos de los dioses; que no sea permitido violar el asilo bajo ningún -- pretexto."

En lo que hace al Derecho de la época Colonial, cabe indicar -- que hay importantes normas que consignan el derecho de asilo en -- las iglesias con disposiciones complementarias sobre la posible -- extracción de asilados de dichos lugares. Entre tales normas -- destacan las siguientes: (13)

Las iglesias tienen privilegios frente a emperadores, reyes y -- otros señores de la tierra, porque las casas de Dios tienen mayor honra que los hombres (Partida Ira., título XI);

Se consigna el deber de los príncipes de reducir a todos sus -- vasallos al debido respeto que deben profesar a la superior jerarquía de la iglesia, no permitiendo que sus ministros o magistrados inferiores, violen la inmunidad de la iglesia (Concilio Tridentino sess. XXV. de Reforma Cap. 20);

Literalmente se señala que todo hombre que huyere a la iglesia o su cementerio, por mal que hubiese hecho, o por deuda que debiese o por otra cosa cualquiera, debe ser amparado y no lo deben sacar por fuerza, ni matarlo, ni darle pena en el cuerpo, ni cercarlo al - derredor de la iglesia, ni del cementerio, ni vedarle que le den de comer, ni de beber. Y este amparamiento se entiende que debe ser hecho en ella, en sus portales y en su cementerio; y aquel que estu viere encerrado, los Clérigos le deben dar de comer y de beber y - guardarlo, cuanto pudiesen, que no reciba muerte, ni daño en el cuer po; y los que lo quisieren sacar, por haber hecho el mal que hizo, - si dieren seguro y fiadores, a los Clérigos, que no le harán mal -- ninguno en el cuerpo; si no los pudieren dar, que juren eso mismo, y entonces lo pueden sacar de la iglesia, para hacer del hecho en--- mienda, según mandan las leyes (Ley II, Título XI, Partida Ira.);

Existe un caso muy particular, fue el asilo del conquistador de México Tenochtitlan Hernán Cortés acaecido en 1514, narrado por -- Fray Bartolomé de las Casas. (14)

Hay diversas versiones sobre el origen de la querellá que obli gó a Cortés a buscar asilo en la iglesia de la Isla Española (15), pero el hecho a destacar es la protección que tuvo en la iglesia, lugar de asilo tradicional en la época colonial, y que sólo fue -- apresado cuando estuvo fuera del recinto.

"Tenía Diego Velázquez dos secretarios: uno, este Hernando ---- Cortés, y otro, Andrés de Duero, tamaño como un codo, pero cuerdo y - muy callado y escribía bien. Cortés le hacía ventaja en ser ---

latino, solamente porque había estudiado leyes en Salamanca y era en ellas bachiller; en lo demás, era hablador y decía gracias, y más dado a comunicar con otros que Duero, y así no tan dispuesto para ser secretario... A éste, como comencé a decir, hallaron los quejosos aparejado para llevar sus quejas, cartas y despachos, o porque él lo estaba también quejoso de su amo Diego Velázquez. Estando para se embarcar en una canoa de indios con sus papeles, fué Diego Velázquez avisado y hízole prender y quisolo ahorcar. Rogáronle muchas personas por él, mandólo echar en un navío para enviadlo -- preso a esta isla Española; soltóse por cierta manera del navío y metióse de noche en el batel y vino a la iglesia y estuvo allí algún día; un Juan Escudero, que era alguacil aguardó su tiempo, y - paseándose Cortés fuera de la iglesia, lo tornó a prender".

El derecho de asilo no protegía a los ladrones manifiestos que delinquen en los caminos, que matan y roban a los hombres; tampoco a los que andan de noche quemando o destruyendo las mieses, las viñas, los árboles y los campos; no se da asilo a quienes matan o hieren en la iglesia, en el cementerio (Ley IV, título XI, Partida la);

Quien violase el asilo debía ser excomulgado por haber hecho - sacrilegio, hasta que viniera a enmendar su delito porque no guardó a la iglesia la honra que le debía. Si forzó hombre o mujer, u otra cosa, sacándolo de la iglesia, lo debía retornar sin daño y sin menoscabo alguno (Ley IV, título XI, Partida Ira.);

Tampoco debía ampararse en la iglesia, por ser casa de oración y no cueva de ladrones, a los traidores conocidos, a los adúlteros,

a los que fuerzan vírgenes, a los que deben dar cuenta a los emperadores y reyes de sus tributos (Ley V, título XI, Partida Ira);

El asilo no debe interpretarse como una fórmula para evadir el pago de deudas, por lo que se estableció que se podía sacar de las iglesias y monasterios a los deudores y sus bienes, pero era necesario dar seguridad que no serían penados criminal ni corporalmente (Ley II, Novísima Reconciliación, Libro Iro, título IV);

Se estableció que los soldados desertores refugiados en la iglesia pueden ser sacados de ella por vía económica, sólo para que vuelvan a servir en sus respectivos Cuerpos, haciendo caución juratoria los Ministros o Cabos que los sacaren, de que no los castigarán, ni harán alguna otra vejación (Ley III, Novísima R. Libro I título IV);

En virtud del abuso del asilo, que dió lugar a que hubiese impunidad de delitos, se expidió Real Cédula en la que se dispuso especificar menor número de templos en los que se podía conceder el asilo y se ordenó que los eclesiásticos señalaran las iglesias cercanas a las cárceles, las conventuales de regulares y otras con viviendas y cercas contiguas a las mismas (noviembre de 1773);

El presidente, regente y oidores de la Real Audiencia y Cancillería que residía en la Ciudad de México de la Nueva España, dieron a conocer la Real Cédula, en la que se decretó que los reos de homicidio, como no sea casual o por la propia defensa, no deben gozar de inmunidad (julio de 1794).

1.8 Asilo Secular

En los siglos XV y XVI, la autoridad secular gana terreno, surge el Estado moderno, donde la justicia es organizada y orientada --- hacia la centralización, las leyes y las penas se humanizan, y sobre todo, la institución del asilo pasa a un plano donde el Estado tiene la facultad de limitarlo e incluso abolirlo.

Con el surgimiento de una supremacía del poder civil, el asilo religioso se ve en decadencia, y la iglesia, obligada a hacer concesiones; con lo cual a partir del siglo XV, son extraídos de los lugares de asilo a los que quebrantaban la prisión.

Esto trajo problemas entre la soberanía del Papa y la temporal del Rey, siendo uno de los más notables el surgido a raíz de la -- "Ordenanza de Francisco I de Villiers de Cotterets" en 1539, que -- suprimió el derecho de asilo en materia civil.

Carlos V prohibió a los clérigos, que excomulgaran o amonestaran a sus oficiales seculares, que en muchas ocasiones tenían la - orden de capturar a los delincuentes sin importar el lugar donde se hallaran.

Felipe II limitó el número de asilados en su reino, a pesar de que él mismo había salvado su vida gracias al asilo. Excluyó -- del beneficio de asilo, a los quebrados, vagabundos, incendiarios, de lincuentes de lesa-majestad y falsificadores de monedas. (16)

En Inglaterra se registró un proceso restrictivo del asilo, estimulado por el Movimiento de Reforma, hasta que el asilo fue totalmente abolido por Julio II.

Ante esta situación, la Iglesia respondió con Bulas Papales, como fueron las del Papa Sixto V, Gregorio XIV, Clemente XII, destinadas a reestructurar y reafirmar los privilegios que había gozado, entre ellos el Asilo, sin embargo, cada vez más, los reyes absolutos extraían a los delincuentes, para someterlos a su propia jurisdicción.

Pío IX fue quien hizo los últimos esfuerzos por la defensa del asilo religioso pero, sin embargo, ya para el siglo XVIII el Estado había ganado la primacía de la lucha entre el Poder Secular y el Poder Eclesiástico. Un ejemplo muy claro es el de la supresión del asilo por Napoleón, cuando invadió Austria; sin embargo, en los países católicos como España, Italia y Latinoamérica, el asilo religioso, aunque limitado, sobrevivió por largo tiempo.

Aunque el Código Canónico establece que "La iglesia goza del derecho de asilo, que impide extraer a los acusados que se refugien en ella, salvo en caso de necesidad, sin el asentimiento del obispo, o al menos, del rector de la Iglesia", esta declaración está subordinado al respeto que la legislación nacional de cada Estado tenga a la iglesia. Si la autoridad estatal estima que estas prescripciones canónicas no pueden ser aceptadas por ella, más que por una cortesía, no pueden tener valor imperativo de soberanía, y por lo tanto, tampoco tendrán valor suficiente para evitar el ----

accionar de la justicia secular, sobre los delincuentes asilados - en los lugares sagrados. (17)

Sin embargo, el asilo religioso todavía subsiste en aquellos países en los que las circunstancias económicas y sociales, aún no alcanzan un desarrollo que permita al Estado la aplicación de una justicia secular; o donde esta justicia es deficiente o insuficiente, y el asilo religioso no tiene una connotación jurídica, sino -- que se basa aún en el respeto a los lugares sagrados.

Este tipo de asilo, se puede encontrar todavía en algunas regiones de Africa e Islas de Oceanía, donde son lugares de asilo los templos, tumbas, bosques, habitaciones de sacerdotes etc.

En Túnez y Marruecos, gozan del asilo las mezquitas y el territorio en torno a estas; incluso aún en este siglo la Mezquita de Omar en Jerusalem sirvió de asilo a dirigentes nacionalistas árabes. (18)

Este asilo en los lugares sagrados de estos países, representan reminiscencias históricas a una práctica ya superada en la mayor parte de los Estados contemporáneos.

1.9 Asilo Diplomático

El asilo diplomático nació cuando surgieron las embajadas en forma permanente. En el siglo XV la República de Venecia inició este sistema de Relaciones Internacionales, en substitución a las antiguas misiones transitorias que practicaron todos los pueblos civilizados.

El sistema veneciano de embajadas permanentes, fue posteriormente imitado por los países del Centro y Este de Europa, y más tarde por los Estados del Norte de Europa. Al establecerse las embajadas permanentes, se estimó que era preciso rodear a cada embajador de una suma mínima de garantías, que evitase toda presión sobre él por parte del Estado en el cual estaba acreditado.

El Congreso de Westfalia, realizado en el año de 1648, consagró la institución de la inmunidad como forma permanente de relaciones entre los Estados. La posición jurídica de los diplomáticos se estableció bajo el supuesto de la "extraterritorialidad", y de este principio se dedujeron todas las consecuencias, una de las cuales era que "el embajador y la embajada seguían habitando su propio país". Fue así, como la inmunidad de los embajadores, para los efectos del Asilo, se extendió en un principio a todo el barrio donde estaba situado el hotel de la embajada, en donde la policía del Estado no podía penetrar sin permiso del representante diplomático; sin embargo, esto trajo consigo algunos problemas, por lo cual fue modificado de diferentes maneras en los países que lo aplicaban.

Como ejemplos de estos cambios, tenemos los que realizó la ---- Santa Sede, la cual limitó el asilo al hotel de la embajada. Pri- mero lo hizo con Inglaterra, después con Polonia, España y Francia. Con este último surgió un conflicto por motivos obvios de poder - entre el Papa Inocencio XI y el Rey Frances Luis XIV. El rey -- frances no aceptaba que el barrio donde se encontraba su embajada en Roma, no gozara de la mencionada inmunidad.

Durante los siglos XVII y XVIII, varios fueron los incidentes - diplomáticos causados por la limitación de esta inmunidad, así --- como variadas fueron las opiniones de los grandes filósofos y ju- ristas al respecto. Grocio, basó las inmunidades de la "extrate- rritorialidad", pero limitaba el asilo a la tolerancia del princi- pe local, ante quien el diplomático estuviera acreditado, y no lo - consideraba parte del Ius Gentium. Beccaria, por su parte, decía que en un país no debe existir ningún lugar no sometido a las --- leyes.

Durante estos siglos, el ejercicio del asilo diplomático era -- constantemente violado, además de que los fundamentos legales y mo- rales eran poco sólidos, y contrastaban con la filosofía predomi- nante en esa época, basado en "la soberanía absoluta de los monar- cas". Bajo esta idea se negaba todo derecho ante el poder del - monarca, por lo que no se podía transigir la responsabilidad inhe- rente a los delitos políticos, los cuales eran castigados más seve- ramente y de ninguna manera podían gozar del asilo diplomático, -- contrariamente a lo que sucede a principios del siglo XIX.

En general, puede decirse que en sus comienzos el asilo diplomático no tenía vigencia legal auténtica, pues había empezado con la inviolabilidad de la persona del embajador, pasando a la misión y anexo de la embajada y finalmente a todo el barrio donde esta se encontraba; no pudiéndose considerar esto como base de la institución del asilo, y por lo mismo fue ampliamente criticado.

Entre algunos de sus críticos encontramos a Abraham de Wicquefort, quien argumentaba que "el embajador no puede substraer a los súbditos de la justicia del soberano respectivo, ni impedir que se ejerza justicia contra ellos, sin cometer agravio y atentar contra los derechos de la corona". (19)

Durante el siglo XIX la doctrina imperante era contraria al -- asilo, además de coincidir con la disminución de su práctica, aunque nunca llegó a ser inexistente; sin embargo, los países de América Latina apenas nacientes en forma independiente, donde los periodos de anarquía eran seguidos por las dictaduras de los caudillos, algunas legaciones como las de Francia e Inglaterra se convirtieron en vanguardia de la institución del asilo.

En los países latinoamericanos, la búsqueda de equilibrio entre orden y libertad, justicia y equidad, hacen surgir el asilo diplomático con mucha fuerza, debido a la facilidad de amparo que ofrece la cercanía de la misión diplomática en comparación con la posibilidad de cruzar la frontera, principalmente en los países con una gran extensión territorial.

A mediados del siglo pasado, el asilo pasa a otorgarse principalmente a los individuos que buscan protección por motivos políticos. Como causa principal para pedir asilo ya no se encuentran los delitos de orden común, sino que ahora serán considerados únicamente los delitos políticos. Además, la concesión del asilo ya no se limita a otorgar la protección de la bandera del país -- que la otorga, sino que también forman parte del asilo, toda clase de protección que un gobierno extranjero pone a disposición de -- los perseguidos por mediación de su representante diplomático.

Las políticas seguidas por los Estados para la concesión del asilo han variado según los intereses. Se pueden citar dos posturas de otorgamiento de asilo.

La primera en citar sería la que Henry Helfant describe en su libro "El asilo diplomático humanitario", refiriéndose a aquel que otorgó el presidente de la República Dominicana, Trujillo, por causa de la Guerra Civil Española. Este autor nos menciona que: "la concesión del asilo como una política de Estado con fines humanitarios presenta aspectos que son:

- La acción humanitaria que brinda el jefe de una misión, obedece a una política de gobierno de su propio país.
- Existen razones de orden ideológico, como de orden material que indican la conveniencia de que sea aplicado.
- El asilo humanitario, implica una serie de requisitos que son -- competencia exclusiva de los gobiernos como lo son: el número de asilados que se quiere ayudar o los sacrificios que está dispuesto a soportar ese gobierno con motivo del asilo." (20)

Cuando se presentan situaciones donde la población civil o --- toda la nación se encuentra ante el peligro de destrucción física ocasionado por actos de guerra, normalmente es el gobierno quien - reparte instrucciones a sus representantes diplomáticos para la - concesión del asilo a la población.

Como la otra cara de la moneda, se puede citar el caso de los - Estados Unidos de América, que desde el punto de vista teórico han rechazado el asilo diplomático, pero en la práctica lo han otorgado e incluso han dado instrucciones para su observancia. A pesar de que siempre han defendido la inviolabilidad de la misión - diplomática, el Departamento de Estado ha negado que el Derecho de Asilo esté sancionado por una regla de Derecho Internacional, general o regional, y así lo hizo saber en repetidas ocasiones a sus - representantes diplomáticos en América Latina, sin embargo este -- punto de vista no se ha conciliado con la actitud real de la vida política latinoamericana.

Carlos Fernández, explica en su libro "El asilo diplomático" -- que el Departamento de Estado Norteamericano aconseja a sus diplomáticos que cuando en casos extremos practicaran el asilo, lo hicieran en discreción y sin la protección de ejercer un derecho; -- considerando que "en países donde las insurgencias e insurrecciones son frecuentes y se encuentran en una inestabilidad política, excepcionalmente, se puede otorgar el asilo por un interés humanitario o en casos extremos y excepcionales como el ser perseguido -- por una turba". (21)

Ambos criterios expuestos sobre la postura de los Estados para conceder el asilo, son muy particulares. Mientras hay países que lo otorgan expresa y abiertamente, otros lo hacen con múltiples reservas y en casos excepcionales, buscando más bien su protección y evitar el posible surgimiento de conflictos internacionales. Lo que sí es un hecho, es que el asilo en la actualidad se presenta - bajo la práctica humanitaria, pero a la vez ejercida en base a la facultad discrecional de cada Estado.

Según los diferentes criterios que rigen la concesión del asilo en los países, se han dado diferentes definiciones del asilo -- diplomático, sin embargo existe una que es muy adecuada, y es la -- que plantea Carlos Fernández así:

"Es una institución jurídica de Derecho Internacional, destinada a garantizar supletoriamente la protección de los derechos --- esenciales del ser humano, en momentos en que el Estado territorial no ejerce su función, ya sea porque no existe gobierno eficaz, de - derecho o de hecho, ya porque los gobernantes toleran o fomentan - una persecución injusta contra el individuo, poniendo en peligro, - actual o inminente, su vida, su integridad física o moral, o la libertad". (22)

Así encontramos, que no se debe olvidar que existen razones humanitarias en la concesión del asilo, y estas razones son un objeto moderno de las normas jurídicas internacionales.

NOTAS DEL CAPITULO 1

- (1) Cfr. Luelmo, Julio "Teoría del Derecho de Asilo", Revista de la Escuela Nal. de Jurisprudencia. Tomo IX Núm. 33, México.
- (2) Cfr. Urquidi Carrillo, Juan E. "Consideraciones históricas - en torno al asilo", Revista Jurídica. Tomo II Núm. 13, México 1981.
- (3) Cfr. Fernández, Carlos "El Asilo Diplomático", México, Ed. JUS, - 1970.
- (4) Luelmo, Julio Op. Cit. p. 172.
- (5) "Historia Antigua de México", México, Ed. Porrúa, 1974. p. 51
- (6) Idem p. 69
- (7) "México a través de los siglos". Tomo I, p. 534
- (8) Idem. pp. 532, 533 y 541.
- (9) Cfr. "Los indios de México y Nueva España", México, Porrúa, 1984 p. 77
- (10) "Historia verdadera de la Conquista de la Nueva España", - México, Porrúa, 1974. p. 370
- (11) Cuauhtemoc.

- (12) Torres Gigena, Carlos. "Asilo Diplomático. Su práctica y --- teoría", Buenos Aires, Ed. La ley, 1960. p.34
- (13) Rodríguez de San Miguel, Juan. "Pandectas Hispano-Mexicanas", Tomo I, México, UNAM, 1980. pp.131-150.
- (14) De las Casas, Fray Bartolomé. "Historia de las Indias", Tomo II México, Fondo de Cultura Económica, 1975. p528
- (15) Actualmente es la Isla de Santo Domingo.
- (16) Cfr. Helfant, Henry. "La Doctrina Trujillo del Asilo Diplomático - Humanitario", México, Ed. Offset-Panamericana, 1947. p.107
- (17) Luelmo, Julio. Op. Cit. p.178
- (18) Urquidí Carrillo, Juan Enrique. Op. Cit. p.179
- (19) Fernández, Carlos. Op. Cit.
- (20) Helfant, Henry. Op. Cit. pp.27-31
- (21) Fernández, Carlos. Op. Cit. pp.61,62
- (22) Idem.

CAPITULO 2 EL DELITO POLITICO

2.1 Naturaleza Jurídica

El asilo político alude al tipo de actos que engendran la persecución y que son actos considerados ilícitos por el Estado perseguidor pero que, para el Estado asilante, esos actos son considerados como delitos políticos.

La cuestión de si el delito es o no político, o si es mixto, es y seguirá siendo materia de discusión, ya que en la calificación de estos puede haber un contenido emocional y/o político muy variable. Lo que sí resulta muy claro, es que el Estado que otorgue el Asilo es quien decidirá si se trata de un delito político.

Hasta antes del siglo XIX, el pensamiento predominante era que no podía haber nada superior a la soberanía absoluta de los monarcas, baste recordar la frase del rey francés Luis XIV "El Estado soy yo"; por lo tanto, los delitos políticos eran castigados más severamente ya que este tipo de delincuencia presentaba caracteres de mayor gravedad que los delitos de orden común. Sin embargo, es en el siglo XIX cuando se presentan grandes cambios tanto en lo político, social y económico; por lo cual, surge la necesidad de acoger a los perseguidos políticos como un imperativo de justicia y tolerancia hacia aquellos cuya actuación ideológica los hizo rechazar el orden jurídico de un determinado Estado.

Para algunos autores, la consagración definitiva del Asilo Político como inviolable es a partir de la Revolución Francesa, siendo Francia, el primer país que excluye a los delincuentes políticos - de los Tratados de Extradición que celebraba. (1)

En México, en las Constituciones de 1824 y 1857 se hablaba de una extradición local, donde los Estados tenían la obligación de entregar los criminales que otro Estado les reclamara; por supuesto, estos preceptos suscitaron controversias y discusiones en el Congreso Federal en relación a la legitimidad de las autoridades requerientes, y al respeto y protección a las garantías individuales, (2)

En la Constitución Mexicana de 1917 se establece en el artículo 119 que "Cada Estado tiene la obligación de entregar sin demora los criminales de otro Estado o del Extranjero, a las autoridades que los reclamen". Sin embargo, a su vez, el artículo 15 constitucional establece que "No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos...".

Puede decirse que una de las causas universales por la cual no se concede la extradición de delincuentes políticos, es la diferencia entre la criminalidad común y la política. En las infracciones de naturaleza común la criminalidad del acto es absoluta, y el hecho de que estos criminales sí puedan extraditarse corresponde a un deseo general de justicia, en cambio, en los delitos políticos la criminalidad es relativa. Lo que es considerado delito en un Estado, puede no serlo en otro, y además, tener una significa-

ción completamente diferente. También se encuentran razones humanitarias, puesto que generalmente el delincuente político no resulta peligroso para el Estado que lo asila.

Sin embargo, el problema del asilo y la extradición se manifiesta como una fuente de conflicto para las afirmaciones acerca de la territorialidad de los Estados, pues se ha defendido con tenacidad el carácter territorial del Derecho punitivo. (3)

La persona que recibe Asilo en el territorio de otro Estado, se encuentra bajo el dominio de aplicación normal de la jurisdicción penal del Estado asilante, y el Estado reclamante no podrá jurídicamente violar el territorio extraño para detener en él al asilado y llevarlo ante el juez natural; en cambio, tratándose del Asilo Diplomático, lo que sucede es una detención de la actividad administrativa (policial y persecutoria) y jurisdiccional del Estado - perseguidor o territorial.

Las razones de persecución política se pueden presentar en varios aspectos como son: la lucha por la democracia, libertad de expresión, defensa por las causas de los obreros, batalla por la libertad, oposición al régimen gobernante etc., hechos todos, que siempre el Estado perseguidor va a tomarlos en otro sentido, dándoles el carácter de delito común, pues de alguna manera trata de justificar su persecución.

Los delitos políticos constituyen una ofensa solamente para un determinado ordenamiento político, y los delincuentes puramente --

políticos, fuera del Estado contra el cual han dirigido su acción política, no son peligrosos para el orden social y tranquilidad pública del Estado asilante.

Pese a todos los esfuerzos realizados tanto en el ámbito Regional Latinoamericano como en el Internacional, para reglamentar el Derecho de Asilo, aún no se define, por su complejidad y subjetividad, qué es el Delito Político. Se tienen visos y concepciones - diversas en cada Estado, de lo que ellos consideran en un cierto momento como delito político.

Sin embargo, en todos los Estados respetuosos del Derecho de Asilo existe una apreciación, respetada o no según sus intereses, de que el llamado "delincuente político" no es un delincuente común y ordinario, puesto que no busca su beneficio personal, sino el mejoramiento progresivo de la sociedad en que vive.

Existe un antecedente de intento de definición del delito político, en la "Conferencia para la Unificación del Derecho Penal" llevada a cabo en 1935, en Copenhague, Dinamarca. La cual establecía que:

"Artículo 1.-Son delitos políticos las infracciones dirigidas --- contra la organización o el funcionamiento del Estado, así como -- las dirigidas contra los derechos que de ellos se derivan para el ciudadano.

"Artículo 2.-Son considerados políticos los delitos de derecho -- común que constituyen la ejecución de los atentados previstos en

el artículo 1.-, así como los actos cometidos para favorecer la -- ejecución de un delito político o para permitir al autor de este delito escapar a la aplicación de la ley.

"Artículo 3.-Sin embargo, no serán considerados como delitos políticos, aquellos cuyo autor sólo haya estado determinado por un motivo egoísta o vil.

"Artículo 4.-No serán considerados como delitos políticos las infracciones que creen un peligro común o un Estado de terror". (4)

Por supuesto que el asilo político no protege hechos de sangre, o hasta magnicidios que entrañen la comisión de delitos del orden común. Pero como se ha manifestado, la calificación del delito político es una facultad exclusiva del Estado asilante.

2.2 Terrorismo

En la actualidad, el Asilo se enfrenta con una grave problema - que recibe el nombre de "terrorismo", el cual pretende en muchas - ocasiones gozar del asilo, alegando que las causas que motivan sus actos violentos son puramente políticas. Por lo cual, el terrorismo podría ser considerado como delito político.

Bajo la bandera del terrorismo, se trata de justificar acciones como el robo, plagio, secuestro, asesinato, que efectivamente de alguna forma se conectan con cuestiones políticas, pero que, no por eso dejan de ser delitos del orden común.

En materia de terrorismo la conducta de los Estados, particularmente en casos de secuestro de personas y aviones, no es uniforme.

La actitud general es de no negociar con los terroristas, pues de alguna forma será concederles una victoria parcial y someterse en parte a sus peticiones; pero en muchas ocasiones esta negativa de negociación puede traer repercusiones más graves.

Existen corrientes de opinión teóricas las cuales afirman que en ciertos casos, el terrorismo actúa por consideraciones políticas, encontrándose también este punto de vista defendido por países sobretodo de Africa y Asia, que se inclinan a reconocer el terrorismo como "arma última" de los grupos que luchan por cuestiones políticas diversas, tales como: su liberación. (5)

Al respecto, es pertinente señalar que aún hoy en día, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas ONU, se discuten las características políticas o puramente criminales de los actos terroristas.

En relación a este problema, una parte del mundo que se ha visto particularmente afectada por los actos terroristas es Europa; la cual elaboró por medio de su Comité de Ministros del Consejo de Europa, el día 10 de noviembre de 1976, la "Convención Europea sobre la Represión del Terrorismo". Dicha Convención se abrió a la firma el 27 de enero de 1977. La han firmado 17 países miembros del Consejo de Europa, es decir, casi todos los Estados miembros, a excepción de Irlanda y Malta.

En el preámbulo de la Convención citada, los Estados signatarios declararon su convicción de que la "extradición" es una medi

da particularmente eficaz para evitar que los autores de actos terroristas escapen al proceso y al castigo. Como en los tratados de extradición suele excluirse la extradición por delitos políticos, la Convención dispone que determinados delitos no se consideren como políticos:

"apoderamiento ilícito de aeronaves;

"actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil;

"actos graves contra la vida o integridad física de agentes diplomáticos;

"secuestro y toma de rehenes;

"empleo de bombas, granadas, cohetes, armas de fuego automáticas, cartas o paquetes explosivos;

"La tentativa o participación como coautor o cómplice en esos delitos". (6)

En el caso de América Latina y particularmente de México, no -- existe ninguna normatividad jurídica en relación al terrorismo, -- como tal, pero en general existe el repudio consensual hacia estos actos violentos.

En más de una ocasión el Terrorismo se ha visto beneficiado -- por el Asilo, pues el Estado que lo otorga, de alguna manera es simpatizante con los objetivos de la actuación terrorista, y como la naturaleza de sus actos siempre lleva una connotación política, es casi imposible obligar la entrega de los que en muchas ocasiones son criminales del orden común, que se esconden bajo la bandera de defender una causa justa.

La solución a este problema no se ve cercana, sin embargo, en la medida en que los Estados fomenten un pluralismo político y una tolerancia hacia los grupos diversos que conforman un Estado, se podrán reducir en gran medida las acciones terroristas.

2.3 Extradición

La Extradición es el acto mediante el cual un Estado hace entrega de una persona que se haya en su territorio, a otro Estado que la reclama en virtud de estar inculpada, procesada o condenada en éste, por la comisión de un delito del orden común, para que sea sometida a juicio o recluida hasta la extinción de la sanción penal impuesta. (7)

La Extradición no representa alguna obligación para los Estados, a menos que exista un tratado de extradición vigente. Hoy en día, la opinión generalizada dentro de la Comunidad Internacional es que la práctica de la extradición debe de cumplir con estos lineamientos.

- existencia de acuerdo de extradición, o petición de ésta con oferta de reciprocidad;
- que no se trate de delito político;
- El delito imputado debe tener cierta gravedad, generalmente, los acuerdos especifican los tipos de delitos posibles de extradición;
- el acto imputado debe ser incriminado por la ley de ambos Estados;

- los tribunales del país extraditor no deben ser competentes -- para juzgar al acusado;
- no se extraditan nacionales;
- la extradición debe ser solicitada regularmente (vía diplomática). (8)

Ante todo esto, el Derecho de Asilo se presenta como un régimen de excepción a la extradición, pero aquí vuelve a presentarse el problema de la calificación del delito político, pues no se concede la extradición por este delito.

El Estado requerido hace valoraciones y calificaciones de lo que él considera como delito político. Esto con mucha frecuencia trae como consecuencia la reclamación internacional del Estado al cual se le niega la Extradición, pudiendo inclusive llegarse a la ruptura de relaciones diplomáticas; pues lógicamente cada una de las partes va a defender que su calificación del delito es la correcta.

En el tema de la extradición entran en juego varios factores - como son: El alcance internacional de ciertas formas de criminalidad; la necesidad de asegurar la sanción de los delitos y evitar la impunidad; la defensa de la soberanía etc. (9)

El hecho de no entregar al delincuente político tiene su fundamentación en motivos humanitarios, derivados de una desconfianza - hacia la justicia que puede derivar en venganza.

A su vez, la extradición debe estar revestida de cierta legalidad como es que el Estado que recibe al sujeto no puede extender el enjuiciamiento y la condena a hechos distintos de los que específicamente motivaron la extradición, así como tampoco debe ser sometido a la ejecución de una condena distinta. Esto con el propósito de evitar abusos y algún tipo de venganza, que se disfrazan de legalidad.

En el caso particular de México, este país suscribió y ratificó la Convención sobre Extradición de Montevideo (1933), la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de abril de 1936.

En esta Convención se establece el supuesto de la extradición, que es cuando un individuo se halla en el territorio del Estado requerido y el Estado requiriente solicita su entrega porque el individuo está acusado o ha sido sentenciado.

El artículo tercero de la mencionada Convención establece los casos en los que el Estado requerido no está obligado a entregar al individuo, y entre ellos está cuando se trate de un delito político o de los que le son conexos. Luego entonces, a pesar de que exista la Convención sobre Extradición, el individuo no será entregado si lo que se le imputa es un Delito Político.

En relación a los Tratados Bilaterales sobre Extradición, que México tiene celebrados, se encuentran los tratados con países como: Alemania, Bahamas, Bélgica, Belice, Brasil, Canadá, Chile, Colom--

bia, Cuba, El Salvador, España, Estados Unidos de América, Guatemala, Italia, Países Bajos, Panamá y el Reino Unido de la Gran Bretaña.

México siempre ha seguido la práctica del señalamiento expreso de los delitos motivos de extradición. Sin embargo, esto ha presentado en ocasiones diversos problemas, y ante esto, el gobierno de México se ha reservado, como facultad discrecional, el derecho de decir la última palabra sobre el particular; confirmando así el derecho de calificar el delito político para efectos de otorgar el Asilo Diplomático o Territorial.

En consecuencia, se negará la extradición cuando se trate de un delito político, después de haber considerado cuidadosamente todos los elementos y factores que intervienen en un caso concreto, con el criterio de determinar, con la mayor exactitud posible, el objeto del acto.

2.4 Salvoconducto

Dentro del Asilo Diplomático, resulta de vital importancia el otorgamiento del Salvoconducto, pues de él depende que el asilado sea completo cuando el individuo logra la salida del Estado donde lo persiguen.

La presencia del asilado en los lugares donde se puede conceder el asilo diplomático, debe ser considerada como transitoria, pues el sitio de destino es generalmente el país que ha otorgado el asilo. En algunas ocasiones el peligro es transitorio y no

es necesario el traslado a otro Estado, siempre y cuando exista una promesa formal de protección de las garantías y de que no se ejercerá venganza.

Si el asilado ha de transitar por el país territorial para --- trasladarse al Estado que le concede el asilo territorial, el viaje debe de hacerlo en condiciones de seguridad, para que no se produzca el peligro que de alguna forma motivó el asilo. La manera de asegurar que no habrá peligro es el otorgamiento del documento que se le denomina Salvoconducto.

Si el Salvoconducto es otorgado, el Estado que lo cencede tiene la obligación de respetar las garantías de que no peligrará la -- vida, libertad, la integridad personal o la seguridad del asilado.

De no otorgarse el documento, trae como consecuencia que las -- instalaciones donde se otorga el asilo no sean adecuadas para recibir por un tiempo indeterminado al asilado, que inclusive pueden ser varias personas; incertidumbre en cuanto al resultado final -- del Asilo Diplomático, y en casos extremos, como lo describe de una manera satírica Alejo Carpentier en su libro "El Derecho de Asi-- lo", pueden llegar a darse situaciones donde el asilado pase a ser casi un miembro de la "familia diplomática". (10)

Este es un ejemplo de Nota Formal, con la que se comunica a la Cancillería del Estado Territorial que, la Embajada de México concede el Asilo Diplomático y solicita el Salvoconducto.

"Se elabora una nota por cada asilado"

Número:

-----a-----de 199-

Señor Ministro:

Tengo a honra dirigirme a Vuestra Excelencia y hacer de su elevado conocimiento que, en los términos de la Convención sobre Asilo Diplomático firmado en Caracas el 28 de marzo de 1954, hoy concedí asilo diplomático al señor -----

Ruego a Vuestra Excelencia disponer que sea extendido el Salvoconducto requerido para que el señor ----- pueda salir del país en completa seguridad de su persona.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a Vuestra Excelencia la seguridad de mi más alta y distinguida consideración.

Firma -----

Nombre -----

Cargo -----

Excelentísimo Señor -----
Ministro de Relaciones Exteriores
Ciudad -----

En este momento es oportuno citar un caso en donde se estuvo negando, por un lapso de 14 meses, un Salvoconducto para que el asilado pudiera salir del Estado perseguidor. Este caso, es el del ciudadano panameño Rafael Arosemena, quien se mantuvo asilado en la Embajada de México en Panamá.

Rafael Arosemena obtuvo asilo el 1ro de marzo de 1990 en la sede diplomática mexicana, después de que el gobierno impuestro tras la invasión norteamericana en Panamá le acusara de comprometer la reserva del Banco Nacional de Panamá y de asociación delictuosa como gerente de dicha entidad.

El gobierno de Panamá se negaba a otorgar el Salvoconducto para salir del país a Arosemena, alegando que se trataba de un delincuente común y no de un asilado político. Sin embargo, durante el tiempo que duró la gestión del otorgamiento del salvoconducto, el defensor del exgerente del Banco Nacional de Panamá sostuvo en declaraciones que, "el proceso que se le sigue a Arosemena es eminentemente político y busca prestarle un servicio al gobierno de Estados Unidos, en su empeño por demostrar la culpabilidad del exgobernante panameño Antonio Noriega en la comisión del delito de lavado de dólares". (11)

Afortunadamente, México sostuvo su posición inflexible de respeto a los principios del Derecho de Asilo. Por lo cual, se logró la obtención del salvoconducto para que saliera de Panamá Rafael Arosemena, el cual se encuentra en territorio nacional desde el 6 de mayo de 1991, gozando del asilo otorgado por México.

Este es un claro caso de controversia generada por el otorgamiento del asilo, pues la calificación que cada Estado hace del delito es distinta, agravada además, por la intervención política de un tercer Estado que, en este caso fueron los Estados Unidos.

NOTAS DEL CAPITULO 2

- (1) Cfr. Fernández, Carlos "El Asilo Diplomático", Ed. JUS, 1970.
- (2) Cfr. Cruz Miramontes, Rodolfo "Asilo y Extradición", Rev. el - Foro, 5ta época, Núm. 32, México 1973.
- (3) Cfr. García Ramírez, Sergio "Los Derechos Humanos y el Dere-- cho Penal", México, Porrúa, 1988. p. 128
- (4) Cruz Miramontes, Rodolfo "La situación jurídica del asilado en México", Versión mecanográfica. pp. 7-8
- (5) García Ramírez, Sergio. Op. Cit. p. 37
- (6) P. Weiss "Asilo y Terrorismo", Revista de la Comisión Interna-- cional de Juristas, Núm. 18 y 19.
- (7) Diccionario Jurídico Mexicano, México, UNAM, 1983. p. 167
- (8) Fernández, Carlos Op. Cit. pp. 31, 32
- (9) García Ramírez, Sergio Op. Cit. p. 135
- (10) Carpentier, Alejo "El Derecho de Asilo", Barcelona, Lumen, 1972.
- (11) La Jornada, México, D.F., 18 de noviembre de 1990.

CAPITULO 3 EL DERECHO DE ASILO Y SU FUNDAMENTACION

3.1 El Derecho de Asilo y el Estatuto de los Refugiados

La naturaleza jurídica del Derecho de Asilo no se encuentra internacionalmente definida de una forma adecuada.

El problema del Asilo concierne a los Estados, de ahí la necesidad de estudiarlo bajo los lineamientos del Derecho Internacional Público.

Antes de entrar en el desarrollo del Derecho de asilo, es conveniente establecer la diferencia entre el término "asilo" y el de "refugiado", pues aunque se utilizan indistintamente, desde el punto de vista del Derecho Internacional son conceptualmente diferentes.

El vocablo "asilo" es de origen griego, procede de la expresión "asilon", ésta es un término compuesto del prefijo "a" que significa "sin" y de la palabra "silaein" que es "despojar, quitar".(1) Del griego pasó al latín con la expresión "asylum" que hace referencia al "lugar privilegiado de refugio para los perseguidos".(2)

Por tanto, desde el punto de vista de su mera significación gramatical, el asilo alude al lugar en donde encuentran resguardo los perseguidos.

Luego entonces, tenemos que la necesidad del asilo surge porque la persona es perseguida y busca un lugar donde quede protegida, - que en la actualidad consiste en que un Estado la reciba y proteja contra la autoridad del Estado donde es perseguida.

La concesión del asilo necesariamente involucra una actuación de Estados; ya que: Todo Estado, en ejercicio de su soberanía, tiene derecho a admitir a las personas que desee dentro de su territorio, por lo tanto, ningún individuo posee un derecho propio a la admisión.

El asilado, es una persona que se vio obligada a abandonar su habitual lugar de residencia por motivos de persecución política, y busca un lugar donde se pueda frenar la actuación de sus perseguidores. El "lugar", lo encuentra en la jurisdicción de otro Estado. La única excepción para entregar al asilado sería que, el Estado otorgante no aceptara al asilado, por no considerarlo perseguido político; con lo cual el Estado estaría actuando en base a su facultad discrecional.

Es importante hacer una breve distinción del asilo, de acuerdo al lugar donde se otorga.

3.1.1 El Asilo Externo o Territorial

Es aquel que se practica en el territorio del Estado asilante. El Estado asilante decide si admite o no, a quien pidió el asilo, - si va a permitir su permanencia o lo envía a otro país que pueda brindarle el asilo que él no le puede otorgar.

Este tipo de asilo es considerado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), como el único dentro del Derecho de Asilo, desconociendo de forma tácita el asilo diplomático.

3.1.2 El Asilo Interno o Diplomático

Es la protección que se le otorga al individuo, dentro de las fronteras del Estado en el cual el asilado es o cree ser perseguido por motivos políticos. Dependiendo del lugar donde se otorgue, el asilo puede ser:

Diplomático.-Si es concedido por la autoridad diplomática (jefe de misión), en los lugares no sometidos a la jurisdicción local. La persecución debe tener lugar dentro del Estado donde se encuentra la sede diplomática.

Militar o Naval.-Si es concedido en campamentos militares, aeronaves militares, barcos de guerra o los lugares equivalentes; todos ellos caracterizados, porque no son lugares sometidos a la jurisdicción territorial del Estado perseguidor.

Después de haber enunciado los tipos de asilo, según el lugar donde se otorga; es importante señalar la diferencia que existe entre el Derecho de Asilo y el Refugio, ya que esto ha generado diversas interpretaciones erróneas, incluso, de parte de internacionistas-tratadistas del tema.

3.1.3 El Refugio

La palabra Refugio deriva de la voz latina "refugium", que significa asilo, acogida, amparo, o bien "lugar adecuado para refugiarse". (3)

No es una palabra sinónima del asilo, puesto que, una persona -- puede tener un lugar adecuado para refugiarse pero, tal lugar puede no gozar del privilegio de frenar la actuación de los perseguidores. En consecuencia, si se desea eficacia frente a las acciones persecutorias, para que éstas sean neutralizadas, debe aludirse al asilo y no al refugio. Por esta razón es que existe el Derecho de Asilo y no el derecho de refugio.

Pero, a pesar de esto, muchos autores consideran al asilo territorial como refugio, es decir, la jurisdicción geográfica del Estado que lo proporciona.

El concepto de refugiado, utilizado internacionalmente, es el -- que se desprende del marco de las Naciones Unidas en su Estatuto de los Refugiados, de 1951, y el Protocolo de 1966, que al respecto señalan:

"Refugiado es toda persona que como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1ro de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenecer a determinado grupo social u opiniones políticas -- se encuentre fuera del país de su nacionalidad, y no puede, o a cau

sa de dichos temores no quiera acogerse a la protección de tal --- país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda, o a causa de dichos temores no quisiera regresar a él." (artículo 1)

Para las Naciones Unidas, la voz simple de "asilo" se interpreta sólo como el asilo territorial, y así se ha manejado en los instrumentos que se han creado con respecto al tema, sin que se encuentre nada relacionado con el Asilo Diplomático, el cual sólo se ha tratado de regular en el ámbito internacional latinoamericano. (4)

En el concepto sobre refugio, dado por las Naciones Unidas, se encuentra una respuesta al problema surgido después de la Segunda Guerra Mundial, pues en esos años se dieron desplazamientos importantes de personas, debido a la inestabilidad política, social y económica, que se presentó principalmente en los países de Europa. Así pues, la respuesta fue con motivo de la necesidad de proteger a un número indeterminado de individuos que buscaban un lugar para establecerse, la mayoría con el propósito de iniciar una nueva vida. Por lo cual, en 1951 se creó la ACNUR Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, que brinda una protección muy amplia, de acuerdo con los motivos de persecución e inestabilidad social que el Estatuto previene.

3.1.4 La Diferenciación

El Asilo y el Refugio, tienen un objetivo principal en común --

que es la protección del individuo, y esto hace que la mayoría de las veces se usen indistintamente o como sinónimos, sucediendo que con frecuencia se define al asilo con la palabra refugio o viceversa. De hecho, en las diversas Convenciones y Tratados acerca del asilo territorial y el refugio en el ámbito internacional, no ha habido una clara distinción entre ellos.

La tendencia internacional actual, es la de resolver los problemas de acuerdo a la concepción de refugiados de las Naciones Unidas, pero eso no quiere decir que sea igual un asilado político y un refugiado.

El refugio, es una institución que en teoría trata de ser más amplia, que el Derecho de Asilo, pero que en la práctica, es bastante ambigua y se presta a confusión.

El refugio responde a un fenómeno social, económico, político y cultural de un país, que provoca que un gran número de personas de diferentes estratos sociales y por diferentes motivos busque la protección de otro Estado, pues consideran que en el Estado donde se encuentran, no existe una protección adecuada a las personas. - En muchas ocasiones, estos movimientos y desplazamientos en masa, son consecuencia de conflictos entre Estados, como pueden ser: guerras, invasiones, ataques injustificados, ocupaciones, etc.(5)

En cambio, el Asilo Político, responde a una protección tradicionalmente otorgada a individuos perseguidos por delitos o cuestiones políticas. Las referencias dentro del marco de las Nacio-

nes Unidas, concernientes al Asilo, estan: en el articulo 14 de la -
Declaración Universal de los Derechos Humanos, donde se establece
que toda persona tiene derecho a buscar asilo en otro país y a --
disfrutar de él, en cualquier país; y en la Declaración sobre el --
Asilo Territorial, promulgada el 16 de diciembre de 1967.

Se puede afirmar, que el asilo político goza de una condición -
más privilegiada, de acuerdo con los motivos por los cuales se ---
otorga. En México, sin embargo, no se ha dejado de lado la situa-
ción de las personas que no pueden ser asiladas, debido a su condi-
ción de no delinquentes o perseguidos políticos; por lo cual re---
cientemente se adoptó dentro de la legislación migratoria, la cali-
dad de refugiado (Reformas a la Ley General de Población del 17 de
julio de 1990), buscando dar una protección jurídica a aquellas --
personas que se internan al país huyendo de la violencia generali-
zada en su país.

Aunque algunos autores diferencian el asilo y el refugio, di---
ciendo que, el asilo territorial es el refugio y el asilo diplomá-
tico es el político. Esta es una diferenciación errónea e inad-
cuada, ya que el asilo otorgado en el territorio del Estado asilan-
te se debe dar por los mismos motivos "protección a los persegui-
dos políticos", que cuando se concede en las misiones diplomáti---
cas.

La mayoría de las veces, el asilo político se concede a una só-
la persona o a un número reducido de ellas; sin embargo, puede ocu-
rrir que se otorge a un numeroso grupo, incluso aún en embajadas, -

siendo estos ,casos de guerra civil o golpes de Estado, no perdiendo con esto su carácter político.(6)

A pesar de lo anteriormente expuesto, no hay una opinión generalizada que distinga claramente un termino de otro; sumandose a --- esto el hecho de que no existe, a excepción de América Latina, una práctica reiterada de otorgar el asilo, o que se conceda por los mismos motivos. Esto va a depender de muchos factores dentro de cada Estado, como lo son: su política interna, migratoria, demográfica, internacional etc.

La solución no es facil, pues difícil llegar a un acuerdo sobre el otorgamiento del asilo entre los Estados, ya que cada uno busca su propia conservación, contraponiéndose en muchas ocasiones a la necesidad internacional de salvaguardar los Derechos Humanos. Sin embargo, es importante dejar muy en claro, que la concesión del asilo, como bastión de los perseguidos políticos, debe ser aceptada y respetada por todos los Estados de la Comunidad Internacional, para beneficio de la misma.

3.2 Los Derechos Humanos y el Asilo

El término Derecho de Asilo es utilizado en dos sentidos distintos, que son:

- Tradicionalmente, el Derecho de Asilo se entiende como el derecho que tiene un Estado para otorgarlo.
- A partir de la segunda mitad de este siglo, se le concibe como un derecho que tiene el ser humano de pedirlo.

A continuación se presenta la fundamentación del Derecho de Asilo, desde la perspectiva de los Derechos Humanos.

Los Derechos Humanos, consisten en la protección, promoción y garantía de ciertos valores o necesidades individuales esenciales para asegurar condiciones humanitarias de vida y un pleno desarrollo de la personalidad.

Los doctrinarios idealistas, sostienen que los fundamentos filosóficos de los derechos humanos radican en la naturaleza misma del hombre, ser racional y libre, y que no le vienen ni de la sociedad, ni del Estado, ni del reconocimiento que de ellos hacen la legislación positiva.

Quienes defienden los derechos humanos como enraizados en la naturaleza misma racional del hombre y por lo tanto, anteriores y superiores a la sociedad, defienden el personalismo, que es la postura que ve en la dignidad del hombre y en sus fines existenciales y trascendentales los valores supremos de la vida social y política.

lítica. Para estos doctrinarios, es el hombre y no el Estado, la única realidad sustancial y permanente.

La primera referencia directa del Derecho de Asilo como derecho humano, se encuentra en el artículo 14 de la "Declaración Universal de los Derechos Humanos" del 10 de diciembre de 1948 que -- textualmente dice: "En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país".

Fue con esta declaración que se quiso dar al asilo la importancia y categoría de Derecho Humano, además de considerarlo como punto de preocupación de toda la comunidad internacional. Buscando así, que sea una acción humanitaria y que nó revista ningún tipo - de interés político.

Uno de los motivos por lo cual se considera al Derecho de Asilo como derecho humano, es que los asilados no son simplemente extranjeros y por lo tanto no se regulan bajo las mismas condiciones, sino que son necesarias medidas que les otorguen derechos fundamentales a los que pueden aspirar en su calidad de seres humanos; como son: el derecho al trabajo, acceso a la justicia, derecho a la propiedad privada, gozar del reconocimiento de su personalidad jurídica, etc.

Sin embargo, lo anterior toma un papel secundario, pues la necesidad primordial en toda labor en favor de los individuos que piden asilo, es la conceción del asilo mismo. Ello implica para la persona que lo pide, la seguridad de que no se le devolverá a su -

país de origen o del cual ha huido, además de que no será expulsado del país asilante hacia otro en el que tenga razones para temer ser objeto de persecución.(8)

Para establecer el carácter humanitario que reviste al Derecho de Asilo, quien lo pide debe probar que ha sido víctima de persecución política que ha puesto en peligro su vida o libertad, ya que esto es el factor que va a determinar la concesión del asilo y -- por supuesto quedan excluidos de pedir asilo los individuos que -- han cometido crímenes contra la paz y/o la humanidad. El reconocimiento de que la persona es objeto de persecución política, es -- siempre dramática y urgente, por lo tanto, en muchas ocasiones, especialmente en lo que se refiere al asilo diplomático, su concesión reviste un carácter humanitario, pues se requiere que se habran al perseguido político las puertas del recinto diplomático o se le -- conceda el acceso al país, cuando el peligro es inminente y no es posible encontrar otro medio de salvación al que está buscando el amparo.(9)

Generalmente, el país que otorga el asilo, defiende su concesión en los sentimientos de humanidad.

Al hablar del Derecho de Asilo como parte inherente de los Derechos Humanos, se está entrando en la filosofía de los derechos -- humanos, filosofía política jurídica que encierra una estimativa -- axiología, donde se ve a los derechos humanos como valores universales. En el mundo actual, se busca que estos adquieran y mantengan efectividad en la sociedad, en el régimen político, en el mundo, o lo que en el lenguaje jurídico sería que tenga positividad.

Un derecho humano determinado, como muchos otros fenómenos, tiene también su proceso de creación y maduración. En un momento dado sólo existe la idea o el postulado. Para crear un derecho determinado el proceso de su formación jurídica, debe desarrollarse desde su comienzo hasta su maduración, tanto en el plano internacional como en el interno de cada Estado. Así, encontramos que el Derecho de Asilo dentro de los Derechos Humanos nació jurídicamente con el artículo 14 de la Declaración de los Derechos Humanos. Esto fue, el resultado final de diversos instrumentos internacionales que se adoptaron desde que terminó la Segunda Guerra Mundial, siempre buscando proteger a los individuos que son perseguidos en sus propios países. (10)

Con la Declaración de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948, incluida en ella el Derecho de Asilo, se les quiso dar esa positividad, y así de alguna manera hacer constar su protección -- con el propósito de que la humanidad no sufriera acontecimientos pasados, reivindicar al hombre y no permitir que su dignidad, inherente a su ser, esencia y naturaleza volviera a ser violada.

A través de la historia se puede observar que los motivos por los cuales se concede el asilo, siempre responden a una causa humanitaria; se les brinda a los perseguidos una protección, es decir, siempre ha influido la percepción, para que sea considerado como un derecho humano. Esto significa que los derechos humanos pueden verse bajo una doble perspectiva: la de la comprensión y la de la percepción.

La comprensión se refiere al entendimiento, lo que se sabe o se cree que es un derecho, por ciencia o creencia del ser humano mismo, de cuya naturaleza son producto o reflejo estos derechos; y la percepción es el sentimiento o la emoción que se "siente" a propósito de ellos, precisamente por obra de una emoción o sentimiento en torno al hombre.

Según todo lo expuesto, el Derecho de Asilo, por las finalidades que lo animan, es inherente a la persona humana: El asilo es un corolario del principio de protección y respeto efectivo de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales para todos -- sin distinción. Por eso, de acuerdo con esta orientación, el asilo debería considerarse, principalmente como un derecho del individuo, lo que implicaría deberes de los Estados y de la propia Sociedad Internacional.

La Declaración universal de los Derechos Humanos no tiene como tal, valor obligatorio. Sin embargo, algunos de los principios en ella contenidos, pueden tener realmente, el carácter jurídico necesario para que se impongan a la observancia de los Estados. De cualquier manera, esta declaración viene a tener repercusión en la elaboración de preceptos jurídicos, bien en la legislación interna de los Estados, bien Internacionalmente. (11)

Al considerar al Derecho de Asilo como un derecho humano, se -- busca imponer un respeto frente al hombre de parte del Estado y -- de toda la Comunidad Internacional, es decir, lo importante es que exista una efectiva cimentación en la realidad, que los Derechos --

Humanos salgan de la retórica en la que se encuentran, lo cual --- constituye una dura prueba, en muchas ocasiones, casi imposible de pasar.

Si se considera el Derecho de Asilo como un derecho del individuo, entonces la obligación estará a cargo del Estado que lo recibe, quien necesariamente estaría obligado a admitirlo dentro de su territorio. Esto sólo se podría defender desde el punto de vista del Derecho Natural, donde se encuentran fundamentados los Derechos Humanos. El hecho de que el individuo pueda pedir asilo, no trae consigo la obligación por parte de algún Estado de admitirlo.

3.3 La Facultad Discrecional de los Estados y el Asilo

Existe divergencia entre los Estados que integran la Comunidad Internacional acerca de los criterios para otorgar el asilo. Nadie posee un derecho propio a la admisión dentro de un territorio determinado. El Estado que va a otorgar el asilo tiene plena libertad en materia de admisión, con la salvedad de los límites que impone el Derecho Consuetudinario que obliga el reconocimiento de una igualdad de tratamiento entre los Estados, así entonces, el Estado puede subordinar la admisión al cumplimiento de ciertas condiciones generales que juzgue necesarias, o bien, no otorgar más -- que un derecho de residencia temporal y únicamente para ciertos fines. (12)

Tradicionalmente, se ha entendido al Derecho de Asilo como una facultad jurídica de los Estados de conceder asilo a individuos perseguidos por delitos políticos, considerándose su ejercicio a una casi absoluta discrecionalidad.

No existe en la actualidad, conforme al Derecho Internacional, una obligación jurídica a cargo de los Estados, de otorgar el Asilo. Lo que sí está consagrado en el Derecho Internacional, es la facultad jurídica para todo Estado soberano de garantizar el asilo en su territorio a toda persona que fundadamente lo solicite, y además, que el Estado otorgante no esté bajo ninguna obligación contractual de realizar lo contrario por el hecho de tener celebrado algún convenio de extradición que así se lo prohíba.

Es importante destacar que la concesión del asilo es un acto pacífico y humanitario, por lo tanto, su otorgamiento no debe constituir un acto inamistoso, ni considerarse como una intromisión en los asuntos internos del Estado de donde huye el individuo. El cual debe respetar el derecho que tiene cada Estado de conceder el asilo. Igualmente, este derecho trae a toda la Comunidad Internacional la obligación de respetarlo.

El derecho que tiene el Estado de otorgar el Asilo está compuesto de diferentes facetas:

- El Derecho a admitir a una persona en su territorio.
- El Derecho de autorizarlo a permanecer.
- El Derecho a negarse a expulsarlo.
- El Derecho a negarse a conceder la extradición hacia otro Estado.
- El Derecho de no restringir su libertad por enjuiciamiento u otras medidas.

Por otro lado, los siguientes aspectos sintetizan lo que podría llamarse la función del Asilo desde la perspectiva de la protección a los individuos.

- Amparo de la vida y de la libertad.
- Base para la supervivencia del individuo.

La concesión del Asilo puede traer consigo el derecho de permanecer en el territorio que lo otorgó, pero esto no necesariamente ocurre siempre. Puede darse el caso, de que la protección que se le está otorgando al individuo sea el rechazo a la extradición, es

decir, sólo está siendo protegido por la regla de "non-refoulmen", de no ser entregados al país donde está el riesgo de la persecución, pero no necesariamente se le está otorgando el Derecho de Residencia.

A pesar de una falta de uniformidad internacional, debido en gran parte a que en algunas regiones del mundo, la práctica del Asilo es poco frecuente, solamente en América Latina tenemos que el Derecho de Asilo es un asunto de suma importancia.

Se han realizado varias Convenciones con respecto al asilo, en América Latina, tales como: La Convención de la Habana (1928), Convención de Montevideo (1933), y más recientemente La Convención de Caracas sobre el Asilo Territorial y el Asilo Diplomático (1954). Sin embargo, y a reserva de analizar dichas Convenciones más adelante, ninguna de ellas habla de que los Estados tengan una obligación de otorgar el Asilo.

Lo que sí queda claramente especificado es que una vez otorgado el asilo, éste debe ser respetado. Cualquier acto de intimidación, violencia o similar que realice, contra el asilado, el Estado del cual está huyendo la persona, se considerará como un acto violatorio de la soberanía territorial y por lo tanto un hecho ilícito e inamistoso, que genera responsabilidad internacional; consistiendo esto, en que el Estado agresor será directamente responsable por los actos u omisiones de sus propios órganos, funcionarios, empleados o agentes. Hay ocasiones en que este tipo de conflictos, donde se busca establecer la responsabilidad del otro ---

Estado y lograr la reparación del daño, puede llegar a traer como consecuencia el rompimiento de relaciones diplomáticas, cosa que - ha sucedido con frecuencia, sobre todo cuando el asilo es otorgado en las embajadas, pues el Estado donde se encuentra la legación, -- usualmente no reconoce que el individuo tenga el derecho a pedir asilo, pues considera que se le persigue por algún delito de orden común, pero que a juicio del país otorgante del asilo, el delito no es común sino político.

La competencia para conceder el asilo, se infiere directamente del principio de la soberanía territorial de los Estados, y la --- práctica internacional en materia de extradición refuerza esta te sis, ya que, si el Estado que otorga el asilo no ha suscrito ningún tratado donde esté obligado a otorgar la extradición con el Esta- do requiriente, no existe la obligación de entregar al individuo - acusado de un acto delictivo.

Hay países que sólo otorgan el asilo, y lo justifican, en base a consideraciones humanitarias. Solamente es concedido en circuns- tancias extremas, donde el individuo o individuos se vean amenaza- dos con violencia física, y en ese caso, sólo se concede temporal- mente. Este es el caso de la política que siguen los Estados -- Unidos con respecto al otorgamiento del asilo; país que además se ha opuesto al movimiento codificador latinoamericano en la mate- ria. Los Estados Unidos de América, siempre han sido reacios a - otorgar el asilo, y jamás han suscrito Tratado alguno con relación al tema.

Por otra parte, se podría mencionar a otro país, pero éste sí, a favor del Derecho de Asilo, como lo es: Francia, país que fue uno de los primeros Estados en enunciar el principio de la no extradición en materia política. Esto se aplicó por primera vez en un Tratado entre Francia y Suiza, en el siglo pasado, que excluía de la extradición no sólo a los autores de delitos políticos, sino -- que también a aquellos perseguidos por su religión, raza, ser adeptos a alguna doctrina política y/o social.

Francia acoge sin limitaciones a todos los asilados políticos, y la concesión del asilo asegura al individuo la inmunidad de hecho.

Sin embargo, la liberalidad de los Estados, respetuosos del Derecho de Asilo, para el otorgamiento de éste, no pocas veces les acarrea conflictos internacionales; pues sucede que en ocasiones se -- acoge a individuos cuya calificación de perseguidos políticos es muy dudosa.

Inclusive, existen teóricos que afirman que el asilo político -- no es defendible bajo ningún concepto, pues la soberanía de los Estados y los principios de la no intervención e igualdad de los -- pueblos, no podrían armonizar con él. Consideran al Asilo, especialmente el otorgado en misiones diplomáticas, una práctica ilegítima y violatoria de la soberanía local, y daría lugar a que la autoridad territorial, en uso de facultades legítimas, pudiese penetrar en la misión diplomática, con el fin de apoderarse, eventualmente, del asilado acusado de cualquier crimen, político o no, en el caso de que el agente diplomático se rehusare a entregarlo. (13)

Por otra parte, es inegable la inviolabilidad de la misión diplomática dentro del marco del Derecho Internacional. Esta inviolabilidad constituye el bastión del asilo diplomático, y por consiguiente del Derecho de Asilo.

Por todo lo anteriormente expuesto, se observa que la fundamentación del Derecho de Asilo es ambivalente, pues por un lado parece quedar como una facultad exclusiva del Estado que lo otorga, y por otro, en varias declaraciones se considera un derecho inherente al ser humano. Sin embargo, esta misma ambivalencia le ha dado una generalidad beneficiosa, pues cuando un hombre es perseguido por delitos políticos espera el auxilio y resguardo de un Estado, sin importarle si le fue concedido el asilo por ser su derecho o si le fue otorgado en base a la facultad discrecional del Estado. Que en último término es el factor determinante del asilo.

NOTAS DEL CAPITULO 3

- (1) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo I, Buenos Aires, Driskill SA, 1979, p.826
- (2) Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Madrid Ed. Espasa Calpe, 1970, p.131
- (3) Idem.
- (4) Cfr. Labriega Villanueva, Gabriel "El derecho convencional en América Latina", Revista de RR.II. Vol.XI sept-dic. 1989 México.
- (5) Cfr. Ortiz Ahlf, Loretta "Los Guatemaltecos, Asilados, Refugiados o Desplazados", Revista de Investigaciones Jurídicas E L D -- año 11 núm.11 México 1987.
- (6) Cfr. Sepúlveda, César "Derecho Internacional Público", México Ed. Porrúa, 1984.
- (7) Sepúlveda, César "México ante el Asilo", Revista Jurídica, -- núm.11 Julio 1979 México.
- (8) Cfr. Aga Khan, Sadrudin "El Asilo. Artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos", Revista de la Comisión Internacional de Juristas. Diciembre 1967, Vol.VIII núm.2.

- (9) Cfr. Rochette,Jaqueline "El Derecho de Asilo", Revista de -
la Comisión Internacional de Juristas,Verano 1964,Vol.V núm.1.
- (10) Cfr. Bidart J,Germán "Teoría General de los Derechos Huma-
nos", México, UNAM, 1983,p.138
- (11) Cfr. "La protección internacional de los derechos del hom-
bre", México, UNAM, 1986.
- (13) Cfr.Fernández,Carlos "El Asilo Diplomático",México, Ed.JUS
1981.

CAPITULO 4 FUENTES INTERNACIONALES Y LEGISLACION MEXICANA

4.1 Convenciones y Tratados Interamericanos

El desarrollo del Derecho de Asilo a través de los Congresos y Conferencias Internacionales resulta de suma importancia, puesto que resalta los esfuerzos de las naciones, particularmente de los países de América Latina, en reglamentar este derecho. Sin embargo, a pesar de la falta de consenso en su práctica, el Derecho de Asilo se ha sustentado en todos los Instrumentos Internacionales como: "la protección de los perseguidos políticos".

A manera de cronología, se verán las diversas Convenciones y Tratados que se han realizado en esta materia desde finales del siglo pasado, hasta el presente.

Resulta importante manifestar que, los principales Instrumentos Internacionales sobre Asilo se refieren exclusivamente a Latinoamérica, debido a que en esta región el Derecho de Asilo siempre ha tenido una práctica constante.

En América Latina, el Asilo se ha presentado con características muy particulares debido a las condiciones de inestabilidad política en que se ha debatido la región.

El Asilo a lo largo de su desarrollo, pasó de lo consuetudinario a lo convencional; por lo cual, el Asilo en los países de Améri

ca, tan arraigado en la costumbre, tuvo su primera formalización jurídica en el:

4.1.1 Tratado de Derecho Penal Internacional (Montevideo 1889)

En este Tratado de Derecho Penal Internacional se estipulaba - en su artículo 16 que "El asilo es inviolable para los perseguidos políticos, pero la nación de refugio tiene el deber de impedir que los asilados realicen en su territorio actos que pongan en peligro la paz de la nación contra la cual ha delinquido".

En este mismo Tratado se establecía en su artículo 17, una diferencia nítida entre el tratamiento que debé darse a los delincuentes comunes que buscan asilo ya sea en una legación o en naves de guerra, y el que debe darse a los asilados políticos: "los delincuentes comunes deberán ser entregados a las autoridades locales, mientras que los perseguidos políticos deberán ser puestos fuera del territorio nacional, en el tiempo más breve posible".

Estos artículos del Tratado de Montevideo de 1889, constituyen la más vieja estipulación de derecho en América Latina en materia de Asilo, y sobre esta base se ha edificado la institución jurídica del Derecho de Asilo. (1)

4.1.2 Convención sobre Asilo (La Habana, Cuba 1928)

(Ver ANEXO A)

Para eliminar los incidentes molestos suscitados por el otorgamiento del Asilo, ya que generaba fricciones entre los Estados La-

tinoamericanos; se aprovechó la oportunidad de la VI Conferencia Interamericana, reunida en la Habana a principios de 1928, para concertar un acuerdo sobre la materia.

En esta Convención, se reafirma la exclusión de los delincuentes del orden común de los beneficios del asilo. El asilo se concede por urgencia y por el tiempo estrictamente necesario.

Esta Convención aún se encuentra en vigor y resulta de gran importancia, pues comprende todos los tipos de asilo (territorial, diplomático (militar y naval)), sin embargo, no otorga al país asilante la facultad de calificar el delito político.

Esta Convención ayudó a la regulación de las diferencias surgidas entre los gobiernos, principalmente por la cuestión del asilo a los revolucionarios políticos-sociales; pero, a pesar de esto, no fue suficiente, pues dio lugar a diversas interpretaciones.

Algunas dificultades para la aplicación de esta Convención radicaron en: la calificación de la delincuencia común o política; en la concesión de las garantías necesarias de la inviolabilidad de los asilados y en la oportunidad de dar salida al extranjero. (2)

México ratificó esta Convención, y se publicó en el Diario Oficial el día 19 de marzo de 1929.

4.1.3 Convención sobre Asilo Político (Montevideo, Uruguay 1933) (Ver ANEXO B)

Con la intención de conservar la armonía entre los Estados Latinoamericanos, durante la VII Conferencia Interamericana, reunida en Montevideo en 1933, se realizó la Convención sobre Asilo que modificó la Convención suscrita el 20 de febrero de 1928, en La Habana, Cuba.

En esta Convención se da la facultad al Estado que brinda el asilo, de calificar la delincuencia política; se suprime la parte referente a la extradición en el Asilo Territorial, pues también se firmó en Montevideo en esa misma fecha la Convención sobre Extradición, donde se consideraba el caso.

También, se le dio el carácter de institución humanitaria al asilo político. Sin embargo, a pesar de las sustanciales aportaciones hechas en esta Convención, éstas fueron insuficientes para la realidad política latinoamericana.

México ratificó esta Convención y, apareció publicada en el Diario Oficial el 10 de abril de 1936.

4.1.4 Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos (Montevideo 1939)

Este Tratado surgió, en sus líneas generales, de un anteproyecto presentado por la Cancillería Argentina y la Delegación Uruguaya. México no firmó este Tratado, y a pesar de que en cuanto a Estados su alcance es limitado (únicamente fue entre los Estados

Sudamericanos), representa un paso en la evolución del Sistema Interamericano en materia de asilo.

En esta Convención se amplía el asilo diplomático, en cuanto al lugar donde puede otorgarse, y se permite que sea en la residencia de los jefes de misión. Se reitera también, la inviolabilidad de la persona asilada.

En general, es un Tratado que versa mucho sobre el aspecto práctico del otorgamiento de asilo, pues se refiere a muchas medidas y procesos a seguir por el país que otorga el asilo, así como normas que regulan la conducta y comportamiento de los asilados. Presenta hipótesis y supuestos no contemplados en las Convenciones anteriores, como es el caso de que previene la ruptura de relaciones diplomáticas, donde se dice que "el agente diplomático que ha acordado el asilo debe abandonar el territorio del país en que se encuentra, saldrá de él con los asilados, y si ello no fuere posible por causa independiente a la voluntad de los mismos o del agente diplomático, podrá entregarlos al de un tercer Estado, con las garantías establecidas en este tratado". (3)

Esta transcripción comprueba lo anteriormente mencionado. El motivo de que este Tratado haya sido redactado estipulando tantos procedimientos y supuestos, se debe principalmente a las amargas experiencias y enseñanzas adquiridas durante la Guerra Civil Española de 1936 a 1939, donde surgieron planteamientos en los que se reiteraba la existencia de casos de asilo a españoles, a los cuales no se les consideraba como perseguidos políticos sino única-

mente como individuos que habían acudido a la misión diplomática para "buscar la tranquilidad y seguridad personal, incompatibles - con el agitado ambiente que vivía el país en esos momentos". (4)

4.1.5 Congreso Hispano Luso-Americano de Derecho Internacional (Madrid 1951)

México estuvo representado en este Congreso y en él se trató - la cuestión del asilo. Como resultado de las discusiones, este - Congreso aprobó una declaración fundamental y trece resoluciones sobre el Asilo.

La declaración fundamental dice lo siguiente:

"Tanto los precedentes históricos como la práctica de los Esta - dos, cuando los antecedentes doctrinales y el Derecho convencional autorizan a deducir que el Derecho de Asilo debe considerarse --- como institución admitida y practicada por la comunidad Hispano-- Luso Americana.

"Considerando que es doctrina común en Francisco de Vittoria y en sus continuadores, que todo hombre injustamente perseguido, en - virtud de los derechos naturales inherentes a la personalidad hu - mana, goce del Derecho de Asilo al peligrar su vida, su honor y li - bertad, debiendo otorgarselo el Estado, solicitado en virtud de la sociabilidad universal de todos los pueblos, el primer Congreso -- Hispano-Luso Americano de Derecho Internacional declara:

"Que el Derecho de Asilo es un derecho inherente a la persona humana". (5)

De esta declaración fundamental se pueden deducir dos posiciones:

- Que se debe considerar el Derecho de Asilo como una institución admitida y practicada por la comunidad Hispano-Luso Americana; y
- Que el Derecho de Asilo es un derecho inherente a la persona humana, y por lo tanto, el Estado requerido ha de concederlo a causa de la sociabilidad universal de todos los pueblos. (6)

Así pues, el asilo se enfoca partiendo de los Derechos Humanos (como todas las Convenciones y Tratados Internacionales de esa época, a poco de haber concluido la Segunda Guerra Mundial), y parece que se impone al Estado requerido el deber de concederlo.

En sus resoluciones, este Congreso, partiendo de una concepción más realista del Derecho de Asilo, mejoró la doctrina consagrada en los últimos Convenios Interamericanos sobre esta institución.

Se considera que el asilo concedido regularmente no puede ser tomado como una violación de la soberanía del Estado territorial, ni como una intervención en asuntos internos, puesto que la soberanía no se podría invocar como pretexto para impedir o eludir el cumplimiento de los deberes de la solidaridad humana.

En la recomendación final, el Congreso aconseja que en el futuro, se incluyan en las Convenciones sobre Asilo Político las cla-

ses de delitos capaces de permitir el Asilo a los individuos a -- quienes esos delitos puedan ser imputables. (7)

Sin embargo, en este Congreso se manifiesta una dualidad en su fundamentación, ya que en la resolución se consagra al 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.

4.1.6 Convención sobre Asilo Territorial (Caracas, Venezuela)
(1954) (Ver ANEXO C)

Esta Convención fue ratificada por México, y apareció publicada en el Diario Oficial el 4 de mayo de 1981. La Delegación de México hizo reserva expresa de los artículos 9 y 10 de la Conven--- ción porque "son contrarios a las garantías individuales de que -- gozan todos los habitantes de la República de acuerdo con la Cong titución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Esta Convención, junto con la de Asilo Diplomático, reafirma la práctica de las dos modalidades o tipos de asilo que existen dentro de la institución jurídica del Derecho de Asilo.

Se manifiesta el precepto de que: la admisión de personas en -- el Estado asilante, no puede dar lugar a reclamo alguno de otro -- Estado.

Se confirma la no extradición del perseguido político; y que la condición jurídica del asilado será la de los extranjeros en en -- general.

4.1.7 Convención sobre Asilo Diplomático (Caracas, Venezuela)
(1954) (Ver ANEXO D)

México ratificó esta Convención, siendo publicada en el Diario Oficial el día 5 de abril de 1957. En ella se define legación - como toda sede de misión diplomática ordinaria, la residencia de - los jefes de misión y los locales habilitados por ellos para habi- tación de los asilados cuando el número de estos, exceda la capaci- dad normal de los edificios.

Se estipula la salida en seguridad, mediante la obtención del - salvoconducto, de la persona que se encuentre asilada. Así tam- bién, se reafirma la facultad discrecional del Estado asilante.

En general, esta Convención es más específica en sus señalamien- tos, en comparación a las convenciones precedentes; por lo cual, --- constituye un paso más en la codificación del Derecho de Asilo.

Analizando las Convenciones que se han llevado a cabo sobre el Derecho de Asilo, se deduce que: La existencia de estas 'Convencio- nes, acrecentadas por una larga tradición y refrendadas hoy en día por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, confiere al Asilo Político el carácter de una institución jurídica respetable y de una obligatoriedad tan valedera como cualquier norma del De- recho Internacional.

4.2 Organización de las Naciones Unidas (ONU)

La Carta de las Naciones Unidas, en su artículo 1 proclama que sus propósitos son: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, el fomento de relaciones de amistad entre todas las naciones y la realización de la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario y, en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, (8)

Dentro del ámbito de las Naciones Unidas, se encuentra el Derecho de Asilo como un derecho humano, de ahí que todas las Resoluciones y Acuerdos tengan invariablemente un sentido humanitario. Siempre buscando promover y fomentar el respeto universal de los derechos humanos.

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas ONU, proclamó el 10 de diciembre de 1948 la "Declaración Universal de los Derechos Humanos".

No obstante que en su configuración esta Declaración adquiere una forma de instrumento jurídico internacional, su peso radica fundamentalmente en la "autoridad moral universal". Por el hecho de ser una Declaración, sólo tiene el carácter de recomendación, pues para que tuviera carácter obligatorio, sería necesario que fuera un Tratado Internacional. Sin embargo, es una de las -

Resoluciones de la Asamblea General que ha adquirido un prestigio y una autoridad moral tan amplia, que algunos autores afirman que se convertirá en Norma Jurídica a través de la costumbre internacional, dada la gran mayoría de los votantes a favor y la falta de oposición de los destinatarios. (9)

En lo referente al asilo, su artículo 14 dice que "En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.

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

Este artículo no puede ser aplicado con la amplitud requerida, debido a que siempre se le condiciona a la soberanía de los Estados y, por lo tanto, es considerado en muchas ocasiones como una -- institución y no como un derecho. Por lo cual, tacitamente, el -- conceder el asilo es prerrogativa y derecho soberano del Estado, -- ejercido discrecionalmente y no un derecho subjetivo del individuo.

Uno de los motivos por los cuales este artículo se encuentra -- redactado en estos términos, se debe a que los Estados no estuvieron dispuestos a aceptar la obligación de abrir sus fronteras por adelantado a una cantidad indeterminada de personas, algunas de -- las cuales podrían plantear riesgos a su seguridad nacional. (10)

Basándose en el artículo 14 de la Declaración de los Derechos Humanos, la Asamblea General de la ONU proclamó el 16 de diciembre

de 1967 (Resolución 2312 (XXII)) la "Declaración sobre el Asilo -- Territorial".

Esta Declaración, es otro instrumento referente al Asilo en el ámbito internacional. Casi todos los países latinoamericanos votaron positivamente. Esta Declaración reconoce que el otorgamiento del asilo por un Estado, es un acto pacífico y humanitario, que como tal, no debe ser considerado como inamistoso por ningún Estado.

Establece que el asilo sólo puede concederse a personas perseguidas, incluso las que luchan contra el Colonialismo, cuando no se sospeche fundadamente que hayan cometido un delito del orden común o que hayan realizado actos contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas; también, que no hayan cometido delitos contra la paz, de guerra o contra la humanidad. Estas dos últimas causas excluyentes para otorgar el asilo tienen el propósito de evitar actos terroristas, y que los individuos que los cometan no encuentren asilo. (11)

Estos son los principales instrumentos otorgados a nivel internacional, que la mayoría de las veces encierran un sentido altruista humanitario, y que sin embargo, no pueden dejar de reconocer que es la facultad de cada Estado, la que determina la admisión o no de las personas dentro de su territorio.

4.3 Postura de México y su Legislación

4.3.1 Postura de México

México ha seguido desde hace casi 170 años una política de -- asilo, en defensa de los perseguidos políticos y con base en el De-- recho Internacional, siempre movido por un sentimiento humanitario y ejerciendo su facultad discrecional de otorgarlo o no. Lo -- cual le ha ganado un gran prestigio internacional.

Como antecedente de esta práctica, es interesante mencionar que en 1823 México celebró con Colombia el primer Tratado de No Extra-- dición para delitos políticos. (12)

La tradición mexicana ha sido siempre favorable a la protec--- ción del perseguido político, porque muchos de los próceres de las luchas de Reforma, de Intervención y de la Revolución fueron Asila-- dos Políticos.

Esta tradición queda comprendida en la actualidad, en los Pre-- ceptos de la Política Exterior de México, como lo señala el Plan - Nacional de Desarrollo de 1989-1994. En el cual se establece en su capítulo 3ro que: "Por su importancia, los principios de Políti-- ca Exterior han sido incorporados en el texto de la Constitución.

"Asimismo, la Política Exterior de México se ha ajustado a ---- otros preceptos que continuarán vigentes, y que son: la defensa de los Derechos Humanos; la soberanía sobre los recursos materiales; - la defensa y práctica del Derecho de Asilo; la procuración de una

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

justicia económica internacional; el respeto al pluralismo ideológico; la búsqueda de una práctica democrática en la toma de decisiones en la Comunidad Internacional; y la solidaridad latinoamericana". (13)

Estos preceptos de la Política Exterior de México, demuestran claramente la postura de México en relación al Derecho de Asilo; que no solamente se circunscribe a la defensa de este derecho, sino que también a su práctica constante.

México ha practicado más, a lo largo de su historia, el asilo diplomático que el asilo territorial, ya que con respecto a éste último, en ocasiones mantiene cierta distancia y prudencia.

En lo que al asilo diplomático se refiere, la cancillería mexicana ha respetado escrupulosamente la potestad de los embajadores para conceder o negar el asilo, bajo su propia responsabilidad, siguiendo la práctica establecida por las Convenciones y la Legislación Nacional. Además, es importante señalar que no existe ningún caso en que la Secretaría de Relaciones Exteriores haya revocado algún otorgamiento de asilo. En lo referente a la obtención de salvoconductos, México siempre ha insistido en obtenerlos, apoyándose en el hecho de que el asilo es una institución jurídica humanitaria del Derecho Internacional.

Existen casos representativos de otorgamiento de asilo diplomático por parte de México, que reafirman la política de respeto hacia este derecho.

El 24 de mayo de 1976, el Golpe de Estado del General Jorge Videla derrocó al gobierno peronista en Argentina. Por lo cual, el presidente depuesto Hector Campora solicitó asilo en la embajada de México en Buenos Aires, junto con su hijo y su abogado Juan Manuel Abal Medina, exsecretario general de la Juventud Peronista, y del Movimiento Nacional Justicialista.

El salvoconducto para poder salir de Argentina y ser trasladado a México, le fue concedido por su cancillería hasta noviembre de 1979, cuando se confirmó que padecía un cancer terminal. Falleciendo el expresidente argentino en Cuernavaca, Morelos, en calidad de asilado el día 19 de diciembre de 1980. (14)

Con la República de Irán se dio una curiosa situación. En 1979, tras la caída del Sha de Irán, México le concedió asilo durante algún tiempo, ante las reclamaciones del nuevo gobierno de Teherán. Al ver lo sucedido con el personal de la embajada de los Estados Unidos en Teherán, que había sido secuestrado y mantenido como rehén por los iraníes nacionalistas durante varios meses; México tomó la medida precautoria de proceder al cierre de su embajada en Teherán, así también la pronta repatriación del personal diplomático mexicano, pero al mismo tiempo consideró conveniente precisar al gobierno Iraní, que no se trataba de una ruptura de relaciones diplomáticas y le anunció que daría a su embajada en México todas las facilidades para que continuara sus funciones. (15)

En lo que respecta al asilo territorial, como ya se mencionó anteriormente, México mantiene una postura de prudencia, puesto que,

como es la protección inmediata del Estado Mexicano en su propio territorio, las Secretarías de Relaciones Exteriores y la de Gobernación tienen que estudiar cuidadosamente el motivo por el cual - la persona pide asilo territorial, para así otorgarlo o no.

Podemos mencionar un comprometedor caso de asilo territorial - otorgado por México, antes de la Revolución de 1910. Cuando el - expresidente de Nicaragua, José Santos Zelaya, solicitó asilo al go - bierno del General Porfirio Díaz, éste le envió el Cañonero Vicen - te Guerrero para traerlo a nuestro territorio. Provocando con - esto, empero, fricciones con los Estados Unidos. (16)

Sin embargo, existe un caso de asilo territorial que dejó sor - prendido al mundo entero, y fue el otorgado al creador del Ejerc i to Rojo, León Trotsky, quien arri vó a tierras mexicanas el 9 de ene - ro de 1937 después de que la legación de México en Noruega gestio - nara su salida, sin haber sido asilado en esa legación; obteniendo el asilo hasta que pisó territorio nacional. Contradiendo Mé x ico así, el No internacional y la sarcástica declaración de André - Breton "El mundo es un planeta sin visa para León Trotsky". Sin embargo, fue asesinado en Coyoacan, D.F., por ordenes de Stalin el - 21 de agosto de 1940. (17)

En lo que respecta a los delitos políticos, México ha manifesta - do en diversos foros, que no considera al terrorismo como un deli - to político para los efectos de asilo y extradición; es decir, los delitos cometidos por terroristas son considerados de orden co - - - mún, aunque a veces esten permeados bajo la bandera de alguna co - - -

riente o facción política. Por lo cual, los terroristas al ser considerados delincuentes comunes, no se les concede asilo y por consiguiente son proclives a la extradición.

A pesar de esto, existen fuertes corrientes de opinión que afirman que en determinados casos el terrorismo sí actúa por consideraciones políticas

Los agentes diplomáticos mexicanos han recibido órdenes de no asilar terroristas, sin embargo el Presidente de la República, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de Gobernación siempre se ha reservado la potestad de aceptar como asilados políticos, en casos extremos, a delincuentes cuestionablemente políticos. (18)

4.3.2 Legislación Mexicana

La legislación mexicana en relación al Asilo, es amplia y regula la situación de los asilados en territorio nacional.

La primera ley que es necesario citar es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Puesto que los asilados en territorio nacional tienen el carácter de extranjeros, les es aplicable el artículo 33 constitucional, el cual dice: "Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo 1, título primero, de la presente Constitución;..."

El artículo 1 Constitucional establece que: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

En relación a la libertad de entrada, salida y tránsito en la República Mexicana, está el artículo 11 constitucional, el cual establece que: "Todo hombre tiene derecho para entrar a la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar su residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan --

las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país".

Un artículo de suma importancia en relación al asilo es el artículo 15 constitucional donde se excluye la extradición de reos políticos, reiterando así el derecho de asilo para los individuos perseguidos por delitos políticos, aunque no hay una consagración abierta del derecho de asilo. El referido artículo dice que: "No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de --- reos políticos, ni para aquellos de orden común, que hayan tenido - en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garan--- tías y derechos establecidos por la Constitución para el hombre y el ciudadano".

En el artículo 22 constitucional, párrafo 3ro, se establece un - precepto importante para los perseguidos políticos, que a la letra dice: "Queda también prohibida la pena de muerte por delitos polí ticos,..."

Existe la posibilidad de expulsión del asilado, por ser conside rado pernicioso. Esto se establece en el artículo 33 constitu-- cional, en su parte que dice "...el Ejecutivo de la Unión tendrá - la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, - inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente".

Al ser el Asilo una institución de Derecho Internacional, es ne cesario situar el lugar del Derecho Internacional, dentro del or--

den constitucional mexicano. Este se ubica en el artículo 133 - constitucional, donde se establece que: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión".

De este artículo se deriva que la Constitución es el orden normativo supremo, después las leyes del Congreso y finalmente los -- Tratados. Las únicas normas internacionales aceptadas son las - de Derecho Convencional, excluyéndose implícitamente las normas in- ternacionales que procedan de fuentes distintas, incluyendo las de origen consuetudinario.

Ante esto, resulta que las normas consuetudinarias que eventual- mente hubiera en el Derecho Internacional, acerca del asilo, no ser- rían incorporadas al Derecho Mexicano. (19)

Otro instrumento que norma la calidad jurídica de los Asilados es: La Ley General de Población, la cual establece la calidad migra- toria del Asilado Político, en su artículo 42, fracción V.

"Artículo 42.-No inmigrante es el extranjero que con permiso - de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmen- te, dentro de algunas de las siguientes características:

V.-Asilado Político.-Para proteger su libertad o su vida de -- persecuciones políticas en su país de origen, autorizado 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." (20)

Así también, el Reglamento de la Ley General de Población, establece en su artículo 88 lo siguiente:

"Artículo 88.-Asilados Políticos.-La admisión de los No inmigrantes a los que se refieren los artículos 35 y 42 fracción V de la Ley, se sujetarán a las siguientes reglas:

I.-Los Extranjeros que lleguen a territorio nacional huyendo de persecuciones políticas, serán admitidos provisionalmente por las Oficinas de Migración, debiendo permanecer en el puerto de entrada mientras la Secretaría resuelve cada caso en particular. La oficina de Migración correspondiente, informará del arribo al Servicio Central, por la vía más rápida.

II.-El interesado, al solicitar asilo, deberá expresar los motivos de persecución, sus antecedentes personales, los datos necesarios para su identificación y el medio de transporte que utilizó.

III.-La Oficina de Migración, obtenida la autorización del Servicio Central para conceder asilo político territorial, levantará un acta asentando en ella los datos señalados en la fracción anterior, concederá el asilo a nombre de la Secretaría, formulará la media filiación del extranjero, tomará las medidas necesarias para la seguridad de éste y lo enviará al Servicio Central.

IV.-No se admitirá como asilado al extranjero que proceda de país distinto de aquel en el que se haya ejercido la persecución política, salvo el caso de que en el último sólo haya tenido el carácter de transmigrante, debidamente comprobado.

V.-Las Embajadas Mexicanas aceptarán en sus residencias a los extranjeros que soliciten asilo, siempre que sean originarios del país en donde aquellas se encuentren; investigarán el motivo de la persecución, y si éste a su juicio es un delito que sea de carácter político, concederán el Asilo Diplomático a nombre de México, asilo que, en su caso, será ratificado posteriormente por la Secretaría.

VI.-Concedido el Asilo Diplomático, la Embajada informará por la vía más rápida a la Secretaría de Relaciones Exteriores y ésta a su vez a la de Gobernación y se encargará además de la seguridad y del traslado a México del asilado.

VII.-Todos los extranjeros admitidos en el país como asilados, quedarán sujetos a las siguientes condiciones:

a) La Secretaría determinará el sitio en el que el asilado --- deba residir y las actividades a las que puede dedicarse y podrá establecer otras modalidades cuando a su juicio las circunstan--- cias lo ameriten.

b) El asilado político podrá traer a México a su esposa e hi--- jos para vivir bajo su dependencia económica, quienes tendrán la - misma calidad y característica migratoria. Los padres serán ad--- mitidos en la misma calidad y característica migratoria, si la Se--- cretaría lo estima pertinente.

c) Los extranjeros que hayan sido admitidos como asilados po--- drán ausentarse del país previo permiso del Servicio Central y si lo hicieren sin éste se cancelará definitivamente su documenta--- ción migratoria; también perderán sus derechos migratorios si per--- manecen fuera del país más del tiempo que se les haya autorizado. En ambos casos la Secretaría podrá otorgarles otra característica migratoria que juzgue conveniente.

d) Las internaciones a que se refiere este artículo se concede--- rán por el tiempo que la Secretaría lo estime conveniente. Los permisos de estancia se otorgarán por un año y si tuviesen que ex--- ceder a éste, podrán prorrogarse por uno más y así de manera inde--- finida. Los interesados deberán solicitar la revalidación de su permiso dentro de los treinta días anteriores al vencimiento. -- Esta revalidación se les concederá si subsisten las circunstan--- cias que determinaron el asilo y siempre que hayan cumplido con - los requisitos y modalidades señaladas por la Secretaría. En la misma forma se procederá con los familiares.

e) Deberán solicitar al Servicio Central por escrito, el permiso para el cambio de actividad, presentando los requisitos que la Secretaría les señale.

f) Al momento que hayan desaparecido las circunstancias que motivaron el asilo político, el asilado, dentro de los treinta días siguientes, abandonará el país con sus familiares que tengan la misma característica migratoria, o bien, podrá acogerse a lo establecido por el artículo 59 de la Ley, previa renuncia expresa a su condición de asilado,

g) La Secretaría cuando lo estime conveniente y a solicitud del interesado, podrá autorizar cambio de calidad o característica migratoria, aún cuando se mantengan las causas que motivaron el otorgamiento del asilo, previa renuncia expresa a su condición de asilado.

h) El asilado deberá manifestar sus cambios de domicilio y de estado civil en un período máximo de treinta días a partir del cambio o celebración del acto.

i) El asilado observará todas las obligaciones que la Ley y este Reglamento imponen a los extranjeros, salvo las excepciones expresas o las que sean contrarias a la naturaleza de su condición de asilado." (21)

Esta legislación, representa el respeto irrestricto de los Estados Unidos Mexicanos para la Institución del Derecho de Asilo.

NOTAS DEL CAPITULO 4

- (1) Franco Pérez, Alicia "El Derecho de Asilo ", México, UFM, 1963 p.52
- (2) Cfr. Helfant, Henry "La Doctrina Trujillo del Asilo Diplomático Humanitario", México, Ed. OFFset-Continentes, 1974. p.127
- (3) Ibidem p.135
- (4) Ibidem p.140
- (5) Fernández, Carlos "El Asilo Diplomático", México, JUS, 1970.
- (6) Cfr. Arellano García, Carlos "Los Refugiados y el derecho de Asilo", México, UNAM, 1987.
- (7) Fernández, Carlos Op.Cit.
- (8) Cfr. Casanova y La Rosa, Oriol "Casos y Textos de Derecho Internacional Público", Madrid, Ed. Tecnos, 1986. p.547
- (9) Idem p.360
- (10) Arellano García, Carlos Op.Cit.p.64
- (11) Cfr. Ortiz Ahlf, Loretta "Derecho Internacional Público", -- México, Ed. Harla, 1989 p.135

- (12) Tratados de Unión, Liga y Confederación. Tomo I, México, Senado de la República, 1979 p.630
- (13) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. SPP, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1989 pp.25-26
- (14) Cfr. Secretaría de Relaciones Exteriores. Archivo Hector Campora (1976-1980).
- (15) Cfr. Memorias de Secretaría de R.E. (1979-1980), pp.25-26.
- (16) Cfr. Memorias-subsecretario de R.E. Federico Gamboa (1910).
- (17) Cfr. Secretaría de Relaciones Exteriores. Archivo Trotsky (1934-1946).
- (18) Cfr. Carrillo Flores, Antonio "El Asilo Político en México" Revista Jurídica No.11 México, julio 1979 p.27
- (19) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, SdeG Talleres Gráficos de la Nación, 1992.
- (20) Secretaría de Gobernación. Dr.Gral de Servicios Migratorios Diario Oficial de la Federación, 17 de julio 1990.
- (21) Diario Oficial de la Federación, México D.F., 31 de agosto de 1992. pp.41-43.

A N E X O S

Debido a su importancia para la codificación del Derecho de -- Asilo, se transcriben aquí, las cuatro Convenciones más importantes en esta materia.

ANEXO A

CONVENCION SOBRE ASILO (La Habana, Cuba 20 de febrero de 1928)

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. Quiénes después de haberse cambiado sus respectivos Plenos Poderes, han convenido lo siguiente:

Artículo 1

No es lícito a los Estados dar asilo en Legaciones, navíos de guerra, campamentos o aeronaves militares, a personas acusadas o condenadas por delitos comunes ni a desertores de tierra y mar.

Si dichas personas se refugiaren en territorio extranjero la entrega se efectuará mediante extradición, y sólo en los casos y en la forma que establezcan los respectivos Tratados y Convenciones o la Constitución y leyes del país de refugio.

Artículo 2

El asilo de delinquentes políticos en Legaciones, navíos de guerra, campamentos o aeronaves militares, será respetado en la medida que, como un derecho o por humanitaria tolerancia, lo admitieren --

el uso, las Convenciones o las Leyes del país de refugio y de acuerdo con las disposiciones siguientes:

Primero: 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.

Segundo: El Agente Diplomático, Jefe de navío de guerra, campamento o aeronave militar, inmediatamente después de conceder el asilo lo comunicará al Ministro de Relaciones Exteriores del Estado del asilado, o a la autoridad administrativa del lugar si el hecho ocurriera fuera de la capital.

Tercero: El Gobierno del Estado podrá exigir que el asilado sea puesto fuera del territorio nacional dentro del más breve plazo posible; y el Agente Diplomático del país que hubiere acordado el asilo, podrá a su vez exigir las garantías necesarias para que el refugiado salga del país respetándose la inviolabilidad de su persona.

Cuarto: Los asilados no podrán ser desembarcados en ningún punto del territorio nacional ni en lugar demasiado próximo a él.

Quinto: Mientras dure el asilo no se permitirá a los asilados practicar actos contrarios a la tranquilidad pública.

Sexto: Los Estados no están obligados a pagar los gastos por aquel que concede el asilo.

Artículo 3

La presente Convención no afecta los compromisos adquiridos anteriormente por las Partes Contratantes en virtud de acuerdos internacionales.

Artículo 4

La presente Convención, después de firmada será sometida a las ratificaciones de los Estados signatarios. El Gobierno de Cuba

queda encargado de enviar copias certificadas auténticas a los Gobiernos para el referido fin de la ratificación. El instrumento de ratificación será depositado en los archivos de la Unión Panamericana en Washington, quien notificará ese depósito a los Gobiernos signatarios; tal notificación valdrá como canje de ratificaciones. Esta Convención quedará abierta a la adhesión de los Estados no signatarios.

En fe de lo cual los plenipotenciarios expresados firman la presente Convención en español, inglés, francés y portugués, en la ciudad de la Habana, el día 20 de febrero de 1928.

ANEXO B

CONVENCION SOBRE ASILO POLITICO, (Montevideo, Uruguay 1933)

Los Gobiernos representados en la Séptima Conferencia Internacional Americana, deseosos de concertar un convenio sobre Asilo Político que modifica la Convención suscrita en La Habana, han convenido en lo siguiente:

Artículo 1

Substitúyese el artículo 1, de la Convención de La Habana sobre Derecho de Asilo, de 20 de febrero de 1928, por el 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.

Las personas mencionadas en el párrafo precedente que se refu-

giaren en algunos de los lugares señalados en él, deberán ser entregados tan pronto lo requiera el Gobierno local."

Artículo 2

La calificación de la delincuencia política corresponde al Estado que presta el asilo.

Artículo 3

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, sin perjuicio de las obligaciones que en esta materia tenga contraídas el Estado a que pertenezcan; pero los Estados que no reconozcan el asilo político sino con ciertas limitaciones o modalidades, no podrán ejercerlo en el extranjero, sino en la manera y dentro de los límites con que lo hubieren reconocido.

Artículo 4

Cuando se solicite el retiro de un agente diplomático a causa de las discusiones a que hubiere dado lugar un caso de asilo político, el agente diplomático deberá ser reemplazado por su Gobierno, sin que ello pueda determinar la interrupción de las relaciones diplomáticas de los dos Estados.

Artículo 5

La presente Convención no afecta los compromisos contraídos anteriormente por las Altas Partes Contratantes en virtud de acuerdos internacionales.

Artículo 6

La presente Convención será ratificada por las Altas Partes Contratantes, de acuerdo con sus procedimientos constitucionales. El Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental -

del Uruguay, queda encargado de enviar copias certificadas autenticas a los Gobiernos para el referido fin. Los instrumentos de ratificación serán depositados en los archivos de la Unión Panamericana, en Washington, que notificará dicho depósito a los Gobiernos signatarios; tal notificación valdrá como canje de ratificaciones.

Artículo 7

La presente Convención entrará en vigor entre las Altas Partes Contratantes, en el orden en que vayan depositando sus respectivas ratificaciones.

Artículo 8

La presente Convención regirá indefinidamente, pero podrá ser denunciada mediante aviso anticipado de un año a la Unión Panamericana, que la transmitirá a los demás Gobiernos signatarios. -- Transcurrido este plazo, la Convención cesará en sus efectos para el denunciante, quedando subsistente para las demás Altas Partes Contratantes.

Artículo 9

La presente Convención quedará abierta a la adhesión y accesoión de los Estados no signatarios. Los instrumentos correspondientes serán depositados en los Archivos de la Unión Panamericana -- que los comunicará a las otras Altas Partes Contratantes.

Enfe de lo cual, los Plenipotenciarios que a continuación se indiquen, firman y sellan la presente Convención en español, inglés, -- portugués y francés, en la ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay, este vigésimosexto día del mes de diciembre del año -- de mil novecientos treinta y tres.

ANEXO C

CONVENCION SOBRE ASILO TERRITORIAL

(Caracas, Venezuela 1954)

"Los Gobiernos de los Estados miembros de la Organización de - Estados Americanos, deseosos de concertar una Convención sobre --- Asilo Territorial, han convenido lo siguiente":

Artículo 1

Todo Estado tiene derecho, en ejercicio de su soberanía, a admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente, sin que por el ejercicio de este derecho ningún otro Estado -- pueda hacer reclamo alguno.

Artículo 2

El respeto que se debe según el Derecho Internacional a la jurisdicción de cada Estado sobre los habitantes de su territorio - se debe igualmente, sin ninguna restricción, a la que tiene sobre - las personas que ingresan con procedencia de un Estado en donde - sean perseguidas por sus creencias, opiniones o filiación política, o por actos que puedan ser considerados como delitos políti---cos.

Cualquier violación de soberanía consistente en actos de un go - bierno o de sus agentes contra la vida o la seguridad de una - --

persona, ejecutados en el territorio de otro Estado, no puede considerarse atenuada por el hecho de que la persecución haya empezado fuera de sus fronteras u obedezca a móviles políticos o a razones de Estado.

Artículo 3

Ningún Estado está obligado a entregar a otro Estado o a expulsar de su territorio a personas perseguidas por motivos o delitos políticos.

Artículo 4

La extradición no es precedente cuando se trate de personas -- que, con arreglo a la calificación del Estado requerido, sean perseguidas por delitos políticos o por delitos comunes cometidos con fines políticos, ni cuando la extradición se solicita obedeciendo a móviles predominantemente políticos.

Artículo 5

El hecho de que el ingreso de una persona a la jurisdicción territorial de un Estado se haya realizado subrepticia o irregularmente no afecta las estipulaciones de esta Convención.

Artículo 6

Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos siguientes ningún Estado está obligado a establecer en su legislación o en sus disposiciones o actos administrativos aplicables a extranjeros -- distinción alguna motivada por el sólo hecho de que se trate de asilados o refugiados políticos.

Artículo 7

La libertad de expresión del pensamiento que el derecho interno reconoce a todos los habitantes de un Estado, no puede ser motivo de reclamación por otro Estado basándose en conceptos que ----

contra éste o su gobierno expresen publicamente los asilados o refugiados, salvo el caso de que esos conceptos constituyan propaganda sistemática por medio de la cual se incite al empleo de la fuerza o la violencia contra el gobierno del Estado reclamante.

Artículo 8

Ningún Estado tiene derecho a pedir de otro Estado que coarte a los asilados o refugiados políticos la libertad de reunión o asociación que la legislación interna de éste reconoce a todos los extranjeros dentro de su territorio, a menos que tales reuniones o asociaciones tengan por objeto promover el empleo de la fuerza o la violencia contra el gobierno del Estado solicitante.

Artículo 9

A requerimiento del Estado interesado, el que ha concedido el refugio o asilo procederá a la vigilancia o internación hasta una distancia prudencial de sus fronteras, de aquellos refugiados asilados políticos que fueren notoriamente dirigentes de un movimiento subversivo, así como de aquellos de quienes haya pruebas de que se disponen a incorporarse a él.

Artículo 10

Los internados políticos a que se refiere el artículo anterior, darán aviso al gobierno del Estado en que se encuentran siempre que resuelvan salir del territorio. La salida les será concedida bajo la condición de que no se dirigirán al país de su procedencia, y dando aviso al gobierno interesado.

Artículo 11

En todos los casos en que la introducción de una reclamación o de un requerimiento sea procedente conforme a este convenio, la apreciación de la prueba presentada por el Estado requiriente dependerá del criterio del Estado requerido.

Artículo 12

La presente Convención queda abierta a la firma de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos, y será ratificada por los Estados signatarios de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales.

Artículo 13

El instrumento original, cuyos textos en español, francés, inglés y portugués son igualmente auténticos, serán depositados en la --- Unión Panamericana, la cual enviará copias certificadas a los gobiernos para los fines de su ratificación. Los instrumentos de ratificación serán depositados en la Unión Panamericana y ésta notificará dicho depósito a los gobiernos signatarios.

Artículo 14

La presente Convención entrará en vigor entre los Estados que la ratifiquen en el orden en que depositen sus respectivas ratificaciones.

Artículo 15

La presente Convención regirá indefinidamente, pero podrá ser denunciada por cualquiera de los Estados signatarios mediante aviso anticipado de un año, transcurrido el cual cesará en sus efectos para el denunciante, quedando en vigor entre los demás Estados signatarios. La denuncia será transmitida a la Unión Panamericana y ésta la comunicará a los demás Estados signatarios.

"Reserva de México"

"La delegación de México hace reserva expresa de los artículos 9 y 10 de la Convención sobre Asilo Territorial, porque son contrarios a las garantías individuales de que gozan todos los habitantes de la República de acuerdo con la Constitución Política de -- los Estados Unidos Mexicanos".

ANEXO D

CONVENCION SOBRE ASILO DIPLOMATICO (Caracas, Venezuela 1954)

"Los Gobiernos de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos, deseosos de concertar una Convención sobre Asilo Diplomático, han convenido en los siguientes artículos":

Artículo 1

El asilo otorgado en legaciones, navíos de guerra y campamentos o aeronaves militares, a personas perseguidas por motivo o delitos políticos, será respetado por el Estado territorial de acuerdo con las disposiciones de la presente Convención.

Para los fines de esta Convención, legación es toda sede de misión diplomática ordinaria, la residencia de los jefes de misión y los locales habilitados por ellos para habitación de los asilados cuando el número de éstos exceda de la capacidad normal de los edificios.

Los navíos de guerra o aeronaves militares que estuviesen provisionalmente en astilleros, arsenales o talleres para su reparación, no pueden constituir recinto de asilo.

Artículo 2

Todo Estado tiene derecho de conceder asilo; pero no está obligado a otorgarlo ni a declarar por qué lo niega.

Artículo 3

No es lícito conceder asilo a personas que al tiempo de solicitarlo se encuentren inculpadas o procesadas en forma ante tribunales ordinarios competentes y por delitos comunes, o estén condenadas por tales delitos y por dichos tribunales, sin haber cumplido

las penas respectivas, ni a los desertores de fuerzas de tierra, -- mar y aire, salvo que los hechos que motivan la solicitud de asilo, cualquiera que sea el caso, revistan claramente carácter político.

Las personas comprendidas en el inciso anterior que de hecho penetren en un lugar adecuado para servir de asilo deberán ser invitadas a retirarse o, según el caso, entregadas al gobierno local, que no podrá juzgarlas por delitos políticos anteriores al momento de la entrega.

Artículo 4

Corresponde al Estado asilante la calificación de la naturaleza del delito o de los motivos de la persecución.

Artículo 5

El asilo no podrá ser concedido sino en casos de urgencia y -- por el tiempo estrictamente indispensable para que el asilado salga del país con las seguridades otorgadas por el gobierno del Estado territorial a fin de que no peligre su vida, su libertad o su integridad personal, o para que se ponga de otra manera en seguridad el asilado.

Artículo 6

Se entienden como casos de urgencia, entre otros, aquellos en -- que el individuo sea perseguido por personas o multitudes que hayan escapado al control de las autoridades, o por las autoridades mismas, así como cuando se encuentre en peligro de ser privado de su vida o de su libertad por razones de persecución política y no pueda, sin riesgo, ponerse de otra manera en seguridad.

Artículo 7

Corresponde al Estado asilante apreciar si se trata de un caso de urgencia.

Artículo 8

El agente diplomático, jefe de navío de guerra, campamento o aeronave militar, después de concedido el asilo, y a la mayor brevedad posible, lo comunicará al Ministro de Relaciones Exteriores -- del Estado territorial o a la autoridad administrativa del lugar si el hecho hubiese ocurrido fuera de la Capital.

Artículo 9

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

Artículo 10

El hecho de que el gobierno del Estado territorial no está reconocido por el Estado asilante no impedirá la observancia de la presente Convención, y ningún acto ejecutado en virtud de ella implica reconocimiento.

Artículo 11

El gobierno del Estado territorial puede, en cualquier momento, exigir que el asilado sea retirado del país, para lo cual deberá otorgar un salvoconducto y las garantías que prescribe el artículo 5.

Artículo 12

Otorgado el asilo, el Estado asilante puede pedir la salida del asilado para territorio extranjero, y el Estado territorial está obligado a dar inmediatamente, salvo caso de fuerza mayor, las garantías necesarias a que se refiere el artículo 5 el correspondiente salvoconducto.

Artículo 13

En los casos a que se refieren los artículos anteriores, el Estado asilante puede exigir que las garantías sean dadas por escrito y tomar en cuenta, para la rapidez del viaje, las condiciones -- reales de peligro que se presenten para la salida del asilado.

Al Estado asilante le corresponde el derecho de trasladar al asilado fuera del país. El Estado territorial puede señalar la ruta preferida para la salida del asilado, sin que ello implique -- determinar el país de destino.

Si el asilo se realiza a bordo de navía de guerra o aeronave -- militar, la salida puede efectuarse en los mismos, pero cumpliendo previamente con el requisito de obtener el respectivo salvoconducto.

Artículo 14

No es imputable al Estado asilante la prolongación del asilo -- ocurrida por la necesidad de obtener las informaciones indispensables para juzgar la procedencia del mismo, o por circunstancias de hecho que pongan en peligro la seguridad del asilado durante el -- trayecto a un país extranjero.

Artículo 15

Cuando para el traslado de un asilado a otro país fuere necesario atravesar el territorio de un Estado parte en esta Conven-- ción, el tránsito será autorizado por éste sin otro requisito que el de la exhibición, por vía diplomática, del respectivo salvoconducto visado y con la constancia de la calidad del asilado otorgada por la misión diplomática que acordó el asilo.

En dicho tránsito, al asilado se le considerará bajo la protegción del Estado asilante.

Artículo 16

Los asilados no podrán ser desembarcados en ningún punto del Estado territorial ni en lugar próximo a él, salvo por necesidad de transporte.

Artículo 17

Efectuada la salida del asilado, el Estado asilante no está obligado a radicarlo en su territorio; pero no podrá devolverlo a su país de origen, sino cuando concorra voluntad expresa del asilado.

La circunstancia de que el Estado territorial comunique al funcionario asilante su intención de solicitar la posterior extradición del asilado no perjudicará la aplicación de dispositivo alguno de la presente Convención. En este caso, el asilado permanecerá radicado en el territorio del Estado asilante, hasta tanto se reciba el pedido formal de extradición, conforme con las normas jurídicas que rigen esa institución en el Estado asilante. La vigilancia sobre el asilado no podrá extenderse por más de treinta días.

Los gastos de este traslado y los de radicación preventiva corresponden al Estado solicitante.

Artículo 18

El funcionario asilante no permitirá a los asilados practicar actos contrarios a la tranquilidad pública, ni intervenir en la política interna del Estado territorial.

Artículo 19

Si por causa de ruptura de relaciones el representante diplomático que ha otorgado el asilo debe abandonar el Estado territorial, saldrá aquél con los asilados.

Si lo establecido en el inciso anterior no fuere posible por motivos ajenos a la voluntad de los asilados o del agente diplomático, deberá éste entregarlos a la representación de un tercer Estado parte en esta Convención, con las garantías establecidas en ella.

Si esto último tampoco fuere posible, deberá entregarlos a un Estado que no sea parte y que convenga en mantener el asilo. El Estado territorial deberá respetar dicho asilo.

Artículo 20

El asilo diplomático no estará sujeto a reciprocidad. Toda persona, sea cual fuere su nacionalidad, puede estar bajo la protección del asilo.

Artículo 21

La presente Convención quedará abierta a la firma de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos, y será ratificada por los Estados signatarios de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales.

Artículo 22

El instrumento original, cuyos textos en español, francés, inglés y portugués son igualmente auténticos, será depositado en la Unión Panamericana, la cual enviará copias certificadas a los gobiernos para los fines de su ratificación serán depositados en la Unión Panamericana y ésta notificará dicho depósito a los gobiernos signatarios.

Artículo 23

La presente Convención entrará en vigor entre los Estados que la ratifiquen en el orden en que depositen sus respectivas ratificaciones.

Artículo 24

La presente Convención regirá indefinidamente, pero podrá ser denunciada por cualquiera de los Estados signatarios mediante aviso anticipado de un año, transcurrido el cual cesará en sus efectos para el denunciante, quedando subsistente para los demás Estados signatarios. La denuncia será transmitida a la Unión Panamericana y ésta la comunicará a los demás Estados signatarios.

CONCLUSIONES

I.-La institución del asilo es tan antigua como la humanidad misma, puesto que el instinto de conservación del hombre lo ha llevado siempre a buscar un lugar que le procure la protección necesaria para salvaguardar su integridad física.

II.-El asilo a través de la historia no se ha presentado de igual manera. En un comienzo, los perseguidos por delitos comunes, conseguían asilo con relativa facilidad en los lugares sagrados donde la autoridad jurisdiccional del hombre se detenía ante las divinidades, por miedo y/o respeto hacia ellas. Después, durante la Edad Media, el Cristianismo le dio una codificación y respeto de todos los reinos cristianos; generando así, la expansión de la práctica del asilo, inspirada fundamentalmente en la piedad y misericordia. Sin embargo, esta práctica cayó en excesos y provocó diversos conflictos entre el poder del Papa y los monarcas absolutos. Con el surgimiento del Estado moderno y el establecimiento de embajadas permanentes, la institución del asilo se transforma; ya que el Estado fundamentándose en su soberanía empieza a conceder asilo, pero ya no a los perseguidos por delitos de orden común, sino a que empieza a considerar las causas políticas. Es hasta después de la Revolución Francesa que se establece como causa de otorgamiento del asilo, el delito político; siendo éste en la actualidad, el principal motivo de aplicación del derecho de asilo.

III.-El Derecho de Asilo y el Estatuto de los Refugiados, son dos

instituciones conceptual y jurídicamente distintas. El Asilo no debe ser considerado como Refugio, puesto que el primero responde a la protección que otorga un Estado a los perseguidos políticos bajo su jurisdicción, y el segundo es simplemente un refugio otorgado por causas diversas. El Derecho de Asilo es una práctica soberana de los Estados, sustentada en el respeto a los derechos humanos.

IV.-El Asilo Territorial y el Asilo Diplomático constituyen las dos modalidades de otorgamiento de asilo, por lo cual al hablarse del Derecho de Asilo, se estará hablando de la institución jurídica de Derecho Internacional Público que comprende las dos modalidades de otorgamiento de éste.

V.-En el Derecho Internacional, no existe la obligación jurídica de los Estados de otorgar el asilo. Sin embargo, sí está consagrada la facultad jurídica para todo Estado soberano de otorgar asilo en su territorio a toda persona que fundadamente lo solicite, considerando su ejercicio a la discrecionalidad. Siendo un acto pacífico y humanitario, no debe constituir un acto inamistoso, ni considerarse como una intromisión en los asuntos internos del Estado perseguidor. Igualmente, éste derecho trae a la Comunidad Internacional la obligación de respetarlo. Cualquier acto de intimidación, violencia o similar que realice el Estado perseguidor contra el asilado, debe ser considerado como un acto violatorio de la soberanía territorial y por lo tanto, un hecho que genera responsabilidad internacional; ya que el Estado agresor será responsable por los actos de sus órganos, funcionarios o agentes.

VI.-Los principales Instrumentos Internacionales sobre Derecho de Asilo se refieren exclusivamente a Latinoamérica, debido a que en esta región éste derecho siempre ha tenido un práctica constante.

VII.-México a lo largo de su historia, ha seguido una política de asilo en defensa de los perseguidos políticos, con base en el Derecho Internacional; además, siempre movido por un sentido humanitario y ejerciendo su facultad discrecional al otorgarlo. Ganando se con esta práctica, un gran respeto y prestigio internacional.

VIII.-De las anteriores conclusiones, reafirmo que:

La institución jurídica del Derecho de Asilo, por constituir un acto pacífico y humanitario, debería ser respetada y practicada -- por todos los Estados de la Comunidad Internacional, en beneficio de la humanidad. Puesto que, en la medida en que las libertades fundamentales del hombre sean garantizadas, el desarrollo de los - Estados y sus sociedades será cada vez más fuerte y duradero.

BIBLIOGRAFIA

Arellano García, Carlos "Derecho Internacional Público", Tomo I y II México, Ed. Porrúa, 1983.

Arellano García, Carlos "Los Refugiados y el Derecho de Asilo", -- México, UNAM, 1987.

Carpentier, Alejo "El Derecho de Asilo", Barcelona, Ed. Lumen, 1972.

Casanova y la Rosa, Oriol "Casos y Textos de Derecho Internacional Público", Madrid, Ed. Tecnos, 1986.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Madrid, Ed. - Espasa Calpe S.A., 1970.

Diccionario Jurídico Mexicano, México, UNAM, 1983.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo I, Buenos Aires, Ed. Driskill, 1979.

Fernández, Carlos "El Asilo Diplomático", México, Ed. JUS, 1970.

García Ramírez, Sergio "Los Derechos Humanos y el Derecho Penal", - México, Ed. Porrúa, 1988.

Gómez Robledo, Alonso "Temas Selectos de Derecho Internacional", -- México, UNAM, 1986.

Helfant, Henry "La Doctrina Trujillo del Asilo Diplomático Humanitario", México, Ed. Offset-Continente, 1947.

Ortiz Ahlf, Loretta "Derecho Internacional Público", México, Ed. Harla 1989.

Sepúlveda, Cesar "Derecho Internacional Público", México, Ed. Porrúa, 1984.

HEMEROGRAFIA

Aga Khan, Sadrudin "El Asilo. Artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos", Revista de la Comisión Internacional de Juristas, Diciembre 1967, Vol. VIII No. 2.

Carrillo Flores, Antonio "El Asilo Político en México", Revista Jurídica No. 11, México julio 1979.

Cruz Miramontes, Rodolfo "Asilo y Extradición", Revista El Foro, 5ta época, No. 32, México 1973.

Labriega Villanueva, Gabriel "El Derecho Convencional en América - Latina", Revista Relaciones Internacionales Vol. XI sep-dic. 1989, -- México.

Luelmo, Julio "Teoría del Derecho de Asilo", Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Tomo XI No. 33, México.

Ortiz Ahlf, Loretta "Los Guatemaltecos, Asilados o Desplazados", Revista de Investigaciones Jurídicas ELD, año 11 no. 11 México 1987.

Rochette, Jaqueline "El Derecho de Asilo", Revista de la Comisión Internacional de Juristas, Verano 1964, Vol. V No. 1

Sepúlveda, César "México ante el Asilo", Revista Jurídica No. 11 --- Julio 1979 México.

Urquidi Carrillo, Juan Enrique "Consideraciones históricas en torno al Asilo", Revista Jurídica. Tomo II No. 13, México 1981.

Weiss, P. "Asilo y Terrorismo", Revista de la Comisión Internacional de Juristas, Número 18 y 19.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación 1992.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. SPP, Talleres Gráficos de la Nación 1989.

Ley General de Población. Secretaría de Gobernación, Dir. Gral. de Servicios Migratorios. Diario Oficial 17 de julio de 1990.

Reglamento de la Ley General de Población. Diario Oficial, Tomo-
CDLXVII, No. 21, México 31 de agosto de 1992.

Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados por México
Senado de la República, Talleres Gráficos de la Nación, 1974.

Tratados y Convenios Interamericanas. Secretaría Gral. de la OEA
Serie sobre Tratados No. 9, Washington D.C. 1985.