

2ej 438

# UNAM

FACULTAD DE DERECHO

## El Asilo Diplomático Americano

T E S I S

Que para obtener el título de: **LICENCIADO EN DERECHO**

Presenta:

**JAIME LUCIANO RODRIGUEZ VIZCAINO**

México, D.F., 1984



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.

## I N D I C E

	Pág.
Prólogo	
CAP. I	Antecedentes Históricos del Asilo. El Paganismo 1
	El Derecho de Asilo Eclesiástico 4
	El Asilo Territorial 9
	El Asilo Diplomático 16
CAP. II	El Asilo Diplomático Americano 22
	La VI Conferencia Panamericana de La Habana y la VII de Montevideo 32
	La X Conferencia Panamericana de Caracas 40
CAP. III	El Delito Político 56
	El Caso Haya de la Torre 68
	Naturaleza del Asilo Diplomático 85
CAP. IV	México y el Asilo Diplomático Americano 111
	Conclusiones 126
	Bibliografía 131

## PROLOGO

Podemos decir moderadamente que el asilo diplomático americano, con sus actuales características, es un genuino representante de lo que se ha dado en llamar el sistema interamericano. Y no porque el asilo sea una cosa nueva ni invención de la comunidad latinoamericana sino porque es en esta porción del continente, donde la conciencia de los pueblos ha permitido que se perpetúe el asilo diplomático.

Es en esencia, uno de esos sucesos que se prolongan en el tiempo y que si bien suscitan fuertes polémicas doctrinales que se reflejan en la práctica internacional de los Estados, es verdad que motivan, cuando el asilo es correctamente comprendido, a defender la dimensión y personalidad del ser humano. Su influencia por tanto, es considerable, pues cumple una función que es la de garantizar un mínimo de derechos inherentes a la persona, sin distinción de raza, nacionalidad o credo.

Su estudio va encaminado a esclarecer la evolución de concep



-tos jurídicos, muchos de ellos a priori, de ideas imperantes en cierta época y su posterior abandono justificado por el avance de la técnica y filosofía jurídicas; es de alguna otra forma, ayudar a reevaluar el Derecho Internacional desde sus fundamentos, ya que ahora es imprescindible adecuarse y ofrecer soluciones para la pacífica y ordenada convivencia entre las naciones de la tierra, entre los gobernantes y los gobernados, entre los tecnológicamente avanzados y los subdesarrollados, entre los activos y los esperanzados.

Es asimismo, el último vestigio de una teoría que fué el principio de las relaciones diplomáticas e interestatales, el de la extraterritorialidad.

## C A P I T U L O I

### ANTECEDENTES HISTORICOS DEL ASILO. EL PAGANISMO

El Derecho de Asilo fué conocido y practicado por los pueblos de la antigüedad, los hebreos, los griegos y los romanos entre otros, observaron y se acogieron a los beneficios del derecho de asilo. El hombre acosado y perseguido que busca ponerse a salvo de sus perseguidores, encontró refugio seguro en los templos y santuarios de los dioses del paganismo cuando no le fué posible hacerlo de otra manera.

Con hondas raíces en la civilización griega el derecho de asilo expresa etimológicamente su cabal esencia; Asylon significa sitio o refugio inviolable y Silasin, lugar de refugio o de retiro. "Este era el concepto griego, tan generosamente ampliado que llegó a convertir ciudades, bosques y territorios en lugares de refugio en los que se ocultaban los criminales fugitivos de la justicia para escapar a su acción punitiva." (1) Efectivamente, varias de las polis más importantes de la antigüedad deben su desarrollo a este hecho, Roma misma-

(1) Martínez Viademonte, José Agustín. El derecho de asilo y el régimen internacional de refugiados. 1a. ed. México, D.F. Botas, 1961 p. 7

crecía gracias al asilo que Rómulo prodigaba a los delincuentes, y lo mismo sucedía en ciudades como Tebas y Atenas.

Significativamente el pueblo de Israel en varias ciudades a las orillas del río Jordán, seis para ser exacto, Sikem, Kedesh y Heron por una parte, Ramoth, Betser y Golam por otra, garantizaban la seguridad del asilado hasta que compareciera ante la asamblea, otorgándole el beneficio exclusivamente al homicida involuntario para que pudiera refugiarse y no ser sacrificado.

Adonias habiendo intentado usurpar el trono de David, temiendo al recién coronado Salomón, marchóse y fué a refugiarse a un lado del altar. (2)

El temor reverencial que inspiraban los santuarios del paganismismo, en este estadio de la institución, se basaba en una concepción politeísta de los sucesos del mundo, y en la creencia de que la deidad asumía bajo su protección al individuo y como consecuencia, aquel que desobedeciera y sacara al asilado, se enfrentaría con la venganza del dios respectivo. Los templos de Apolo en Mileto, Zeus en Arcadia,

(2) Biblia. Libro III cap. I, Los Reyes. 1a. ed. Barcelona, España.- Complejo de Artes Gráficas Medinaceli, 1974. p. 308

o Diana en Efeso, eran algunos de esos lugares.

La conquista romana en territorio griego fué causa de que se restringiera el derecho del asilo tan ampliamente practicado hasta entonces, otorgándole los conquistadores un carácter más formal, de mayor contenido jurídico pero menos amplio. Los romanos, como de todos es sabido, profesaron un intenso sentido del deber hacia el derecho escrito y su estricto cumplimiento. No veían con buenos ojos que el delincuente evadiera un castigo el cual se había hecho necesario. Pese a eso el soldado podía ampararse a los pies del águila de su legión y el condenado a muerte era absuelto si en su viaje al patíbulo encontraba una virgen vestal y ella juraba la casualidad de tal evento con lo cual el sentenciado conservaba la vida. Los templos de Júpiter y el construido en el año 42 A.C. en honor al César producían un efecto análogo, es decir, quién tocaba la estatua divinizada del César quedaba inviolable.

En el año 341 Teodosio y Valentiano reconocen y reglamentan el derecho de asilo y en las novelas de Justiniano se reitera, negándose a los homicidas, a los adúlteros y a los culpables del delito de rapto ( Cod. XVII, XXXVII ).

Con el acceso a la vía civil el derecho de asilo se consagró como una realidad política y jurídicamente legislada y, hacia el siglo IV al decaer el Imperio Romano, religiosa, pues como escribe Reale acerca de dicha transición. " Mientras el asilo pagano oponía el poder de los dioses al poder de la ley, la iglesia agregaba otra, nueva y de efectos inefables, la gracia; el arrepentimiento y la gracia eran las fuentes de regeneración. (3)

#### EL DERECHO DE ASILO ECLESIASTICO.

Luego del proceso conocido como la migración de los pueblos o la invasión de los bárbaros como se denomina en Occidente, la Iglesia Cristiana se va fortaleciendo, asume funciones de diversa índole, administrativas, políticas y aún judiciales, sus principios sirven de apoyo al derecho de asilo bajo la forma de la autoridad eclesiástica - ante la civil, y en el Concilio de Sardes en el año 347, se consagra -

(3) Fernández, Carlos. El asilo diplomático. 1a. ed; México, D.F. --- Jus, 1970. p. 9

el derecho y el deber de la iglesia de otorgar su protección a los asilados y de interceder en favor de los mismos. La caridad cristiana asegura de la fabilidad de la justicia humana, vé con mirada benévola al delincuente fugitivo. Iglesias, monasterios, colegiatas y hasta cementerios se convierten en lugares de asilo, y en cartas o pastorales pontificias la iglesia defiende su conquista; se consagra, se reconoce y en las leyes de partidas compiladas por el Rey Alfonso el Sabio se define. " Franqueamiento ha la Iglesia et su cementerio en otras cosas de las que dicen las leyes antes desta, en todo home que fuere a ellas por mal que oviere fecho, o por debda que dobiese, debe ser amparado et non deben entesar por fuerza, nin matarlo, nin darle pena alguna en el cuerpo, nin cercarlo aderredor de la Iglesia, nin del cementerio, nin vedar por non de comer ni de beber ".

El Derecho Canónico es tan importante como el civil y en las Cortes de Elvas convocadas por D. Pedro I de Portugal, en marzo de 1361 se afirma. " El derecho de asilo de que gozaban las iglesias quedó completamente asegurado " (4)

La iglesia pasa a considerar la violación del asilo como sa--

(4) Fernández, ob.cit. p. 11

crilegio y en los Concilios de Macon y el Sexto de Toledo se insiste en el deber de respetar el asilo, extendiéndose en este último a criminales de lesa majestad y traidores, recordemos que los delitos de lesa majestad durante la edad media adquirieron una gran amplitud, -- cualquier mínima ofensa hacia la autoridad real se consideraba grave y se equiparaba a la sedición, usurpación de funciones públicas o motín.

El siglo XIII contempló el cenit del poder eclesiástico y su posterior aunque imperceptible entonces, pérdida de prerrogativas. La constante lucha del asilado impide a los reyes aplicar la justicia, y eso a poco, provoca fricciones ..... se suman las demandas y en 1490 los reyes católicos piden al santo padre se limite el derecho de asilo, en 1515 Luis II de Francia suprime en París la inmunidad de varias iglesias, en Suecia 1528 se suprime definitivamente el asilo, en 1696 Guillermo III se ve obligado a amenazar con una multa, con el destierro y hasta con la muerte a los refugiados que rehusáran obedecer a los funcionarios de la justicia.

En 1741 el reino de Nápoles hace lo propio y limita el asilo a muy pocos delitos. En 1772 el Papa Clemente XIV ordena a los prebendados y ordinarios eclesiásticos que se señalasen 1 o 2 lugares de su --

jurisdicción que conservarían la inmunidad, excluyéndose los delitos de lesa majestad, conjuración y asesinato en despoblado que se consideraban los más graves.

La iglesia junto con sus privilegios e inmunidades perdía sus fueros, la corrupción, el desprestigio y las ideas de soberanía impregnadas de un alto sentido de nacionalismo, habían dañado siglos de estabilidad en el poder. El asilo aunque necesario no podía seguir interfiriendo la acción de la justicia estatal, aunque eso ocasionara la excomunicación. Ya que en 1869 el Pontífice Pío IX, en la Constitución Apostólica Sedes recedens recordara el derecho pontificio de excomulgar a los violadores del asilo eclesiástico.

Se escindía definitivamente el poder espiritual y aunque los estados modernos no reconocen el asilo eclesiástico, el Papa en su calidad de jefe de estado hizo uso de ese derecho amparando a los judíos en el Vaticano durante la última guerra mundial.

El asilo cual derecho eclesiástico continúa vigente en el canon 1179 que a continuación se transcribe : " Las iglesias gozan del derecho de asilo, de tal suerte que los reos que se refugien en ellas no pueden ser extraídos, fuera del caso de necesidad, sin el asenta --



- miento del ordinario o por lo menos del rector de la iglesia. (5)

(5) Nevarez Pereda, Othón. El derecho de asilo. 1a. ed. México, D.F. Escuela Libre de Derecho, 1972. p. 28.

## EL ASILO TERRITORIAL .

La desaparición del asilo eclesiástico en Europa Occidental y la influencia de la corriente generada por los autores de las doctrinas de Estado vendrían a moldear una vez más esta institución milenaria. Las características permanentes, esas que no se alteran por el tiempo y la forma que reviste el asilo, y una figura jurídica bien estructurada han asegurado que el asilo territorial además de encontrarse inserto en varias constituciones vigentes sea de observancia universal. Veamos su desenvolvimiento.

En los siglos XV, XVI y principios del XVII, el fugitivo de la justicia que huía, al traspasar las fronteras de la nación en que delinquía, escapaba de hecho a la sanción en que había incurrido, se "escondía" virtualmente en la soberanía de otro Estado; esto ocurría gracias a las novedosas teorías acerca de la soberanía que sostenían la irrestricta fuerza de dicha concepción. " Poder no sometido a leyes " y como tal no sujeto a otro que no fuera él mismo. Y no es que dichas teorías tuvieran por objeto que un crimen quedara impune, simplemente una cosa era consecuencia de otra y los delincuentes, políticos o no, se servían del asilo para sus propios fines.

Es justo decirlo, aún cuando en la práctica diaria la conveniencia política impedía en muchos casos la entrega del delincuente, se empezaba a afianzar el repudio hacia actos delictuosos calificados como comunes, en contraposición a los delitos políticos.

Excepcionalmente las repúblicas italianas del Renacimiento adelantándose a su época y con visión progresista concedían el asilo territorial al delincuente político preeminente al delincuente común.

" Las transformaciones que mencionamos por lo que se refiere al tipo de delitos susceptibles de ser protegidos por el refugio entregando a los delincuentes comunes pero no los políticos ... era, en el fondo un corolario de la concepción doctrinaria de Jean Bodin --- quién proclamaba la " Solidaridad Internacional " contra el crimen ya en el siglo XVI. Según esta doctrina, que era la dominante en el siglo XVII, todo estado tiene el deber de impedir la impunidad del crimen en su propio interés. Esto llevó, en un principio al intercambio de criminales, y así a la inviolabilidad del refugio, se oponía la práctica de la extradición ". (6)

(6) Fernández, ob. cit. p. 17

Con los últimos acuerdos de la materia en el siglo XVIII a finales, que tenían como sujeto al refugiado político se invierte el concepto. Técnicamente el refugiado al encontrarse en el territorio del país asilante se encuentra en el ámbito de aplicación de su ley penal y la abdicación de esta jurisdicción funciona únicamente en virtud de tratado de extradición celebrado con el país asilante o por ley interna que así lo ordene considerando en el caso que muchos países dictan regulaciones internas, las que es necesario consultar antes de iniciar el procedimiento respectivo.

Por regla general, para que proceda la extradición de un reo el delito imputado debe revestir cierta gravedad, encontrarse tipificado en la ley penal de ambos estados y esencialmente no se trate de delinuentes políticos o la demanda de extradición no revista un carácter político. La razón puede que obedezca a factores psicológicos. El refugiado político presupone como norma el mejoramiento de las instituciones en el cambio social, el delincuente común al contrario, actúa guiado por sus impulsos, para satisfacer un deseo cuando no por el mal mismo, no dejando duda acerca del móvil que motivó el delito. Ya veremos en su oportunidad que este cuadro fácil de seguir teóricamente y que es válido, en la realidad representa un complejo problema el de la calificación de la naturaleza de un acto tipificado.

Reivindicado el delincuente político, la Constitución Francesa de 1791 en su artículo 120 introduce por primera vez en una carta magna el derecho de asilo. " Se concede derecho de asilo a los extranjeros desterrados de su patria por la causa de la libertad " Y con esa misma inspiración, el principio ha tenido repercusión en distintas cartas posteriores como la italiana de 1947 que en el artículo 10° párrafo tercero dice: " El extranjero a quién se impida el ejercicio efectivo de las libertades democráticas garantizadas por la Constitución Italiana tiene derecho de asilo en el territorio de la república según condiciones establecidas por las leyes ".

La Constitución de la República Federal Alemana de 1949 en su artículo 16 preceptúa " Los perseguidos políticos gozan del derecho de asilo ".

Con la inclusión del asilo territorial en las distintas constituciones vigentes y la obra de los organismos y agencias internacionales se promueve y organiza la acción internacional en favor de los refugiados. Los refugiados según lo define el estatuto son personas que debido a un temor bien fundado de persecución por motivos de raza religión, nacionalidad u opinión política se encuentran fuera de su patria, obviamente, y no pueden o debido a dicho temor --- no desean-

-ampararse de la protección de su país.

Entre los derechos mínimos reconocidos en la Convención de —  
1951 relativa al Estatuto de los Refugiados se cuentan:

1 ) El mismo tratamiento que a los nacionales con respecto a religión, derechos artísticos y propiedad industrial, acceso a los — tribunales, racionamiento, educación elemental, ayuda pública, legislación del trabajo, seguridad social y tarifas fiscales.

2 ) El tratamiento más favorable ofrecido a nacionales de o—tro país con respecto al derecho de asociación y al empleo remunerado

3 ) El tratamiento más favorable que sea posible y en cual—quier caso, no menos favorable que el acordado a extranjeros en gene—ral con respecto a bienes muebles e inmuebles, empleo propio, profe—siones liberales, vivienda, educación que no sea la primaria y liber—tad de movimiento.

También se dispone en la convención la concesión de pasapor—tes a los refugiados y a la protección contra la expulsión del país — de refugio. (7)

(7) N.U. Las Naciones Unidas al alcance de todos. 2a. ed. en español Nueva York, E.U.A. Ofna. Información pública, 1960 p. 398

Al respecto es encomiable la obra del Alto Comisionado, que - tiene como misión proporcionar protección internacional a los refugiados, buscando soluciones permanentes a los problemas de los refugiados mediante una tarea humana social y apolítica, que les permita la repatriación voluntaria o bien la asimilación de otras comunidades.

La jurisdicción del Alto Comisionado se extiende a todos aquellos que no reciben ayuda, protección o asistencia de otros comités - de las Naciones Unidas u organismos privados de interés independiente. Tampoco se cuentan los refugiados a quienes los gobiernos respectivos reconocen el estatus que entraña la nacionalidad del país de asilo como el caso de los alemanes expulsados que habitan en la República Federal Alemana.

Los refugiados, cuya cifra aumentó alarmantemente después de la segunda guerra mundial, no son en la actualidad un problema resuelto en su totalidad. A la anterior intransigencia religiosa ha seguido una ideológica y política que motiva al ser humano, pues si antaño el fugitivo de la justicia huía para burlar la acción penal, ahora con - sugestiva frecuencia es por un instinto vital que lo mueve a un destierro voluntario y un futuro imprevisible.

Los esfuerzos por distribuir a los refugiados cuentan con --

obstáculos no fáciles de vencer o ignorar, como son la incorporación a la vida nacional de un país que conlleva una absorción en el aparato productivo así como una asimilación en la sociedad, lo cual no es solo cosa del paso del tiempo sino que requiere en primer lugar factibilidad y después oportunidad. Entendemos la factibilidad como la posibilidad real resultante por incorporar un número variable de refugiados a un país.

Se suma a veces, la protesta de sectores de la población que celosos de las atenciones dadas a los refugiados exigen beneficios a la par. Con todo, el índice de refugiados ha disminuido alentadoramente y se puede afirmar con éxito que el derecho de asilo territorial - en la gran mayoría de países de la comunidad internacional es positivamente aceptado.



## EL ASILO DIPLOMATICO. +

Con las inmunidades de los funcionarios internacionales y las misiones permanentes acreditadas en un país extranjero surge el asilo diplomático, por lo que se hace necesario remontarnos a tales orígenes correlativos a mediados del siglo XV.

La teoría representativa que consideraba al embajador como representante personal del soberano extranjero, por no decir que lo consideraba el soberano mismo, era cuestión reconocida por las naciones europeas una vez firmado el Tratado de Westfalia en 1648. Los publicistas contemporáneos al efecto habían ideado la ficción legal de la extraterritorialidad, que veía a la sede o embajada como parte del territorio del estado acreditante y conjuntamente la inmunidad del representante, su séquito y sus bienes. Tales beneficios se sustentaban en la necesidad de solucionar las diferencias surgidas por medios diplomáticos así como fomentar la pacífica convivencia entre las naciones.

+ Nota. Preferimos explicar el funcionamiento de nuestro tema destacando en cada inciso, las particularidades propias y características de cada modalidad de asilo, así como las teorías que lo complementan, es decir, sin las cuales el asilo no habría evolucionado.

Paralelamente, la práctica del asilo se empezaba a conceder - en las casas y residencias oficiales de los embajadores, pues el considerarse una extensión superficial del país representante dichos recintos, sucedía algo similar a traspasar las fronteras del estado en que se delinquía. Nació el asilo diplomático y los autores del derecho de gentes, atentos a las cambiantes circunstancias y fuente otra importante en la creación de normas de derecho internacional se ocupaban del tema.

Hugo Grocio en su obra al referirse a este hecho opina. " En cuanto al derecho de asilo en las embajadas solo es tenido en cuenta en el caso en que lo admita también el soberano del país ante el cual el embajador está acreditado. "

Abraham Wicquefort se adhiere a la noción ecléctica de Grocio y comenta " La casa del embajador no puede, según el derecho de gentes, dar protección más que a él mismo y a los de su comitiva y no puede servir de asilo a los extraños, sino con el consentimiento del soberano del país, quién puede, a su voluntad, extender este privilegio o restringirlo, porque el no forma parte del derecho de gentes "- (8).

(8) Archivo Diplomático del Perú- III. Congresos americanos de Lima- tomo II. Lima, Perú. Imp. Torre Aguirre, 1938. p. 77

Se entiende que el asilo diplomático es una intervención directa en los asuntos internos del monarca y a manera de concesión se admite, con anuencia siempre del soberano. Pero no pasó desapercibido a otros publicistas ese allanamiento de jurisdicción, quiénes se mostraron abiertamente enemigos del asilo. Pinheiro-Ferreira, en sus Cours de Droit Public Interne et Externe, expresa las opiniones siguientes. " No habiéndose concedido esta inmunidad, la de morada, sino con el fin de evitar todo lo que turbe la buena inteligencia entre las dos naciones, bien se ve cuan absurda es la pretención que se ha tenido algunas veces de que las casas de los ministros extranjeros fuesen asilos inviolables, donde no se permite penetrar a los ejecutores de la justicia para aprehender a los malhechores refugiados en ellas ... El enviado que se arrogare este absurdo derecho, faltaría en un punto muy esencial al respeto que se debe a las autoridades constituidas.

Polson expresa con vehemencia " Propiamente hablando, el agente diplomático no está sujeto a los reglamentos de policía, pero es principio hoy reconocido universalmente en Europa, que cuando una persona es acusada de traición al estado y hay prueba de que se ha refugiado en la casa de un ministro extranjero, el gobierno puede no solo tomar fuera de la casa las medidas necesarias para impedir la fuga

del criminal, sino también proceder a aprehenderle por la fuerza, — cuando el ministro se niegue a entregarlo, después de haber sido solicitado por las autoridades competentes " (9)

Vattel no es la excepción y dice: "...pero la inmunidad, la franquicia de la casa no se ha establecido sino en favor del ministro y de su comitiva, como se ve evidentemente por las razones mismas sobre las que se halla fundada. ¿ Podrá él aprovecharse de dicha inmunidad para hacer de su casa un asilo en el cual pueda acoger a los enemigos del príncipe y del estado y sustraerlos de las penas que merezcan ? Tal conducta sería contraria a todos los deberes del embajador, al espíritu que debe animarle, a las miras legítimas que hicieron admitirle; nadie se atreverá a negarlo, pero nosotros vamos aún más lejos, y sentamos como una verdad cierta que un soberano no está obligado a sufrir un abuso tan pernicioso a su estado, tan perjudicial a la sociedad. (10)

Efectivamente, el asilo diplomático de algún modo lesiona la soberanía de un estado al sustraer de su ámbito de validez espacial a

(9) Archivo diplomático del Perú, ob.cit. p. 79 .

(10) Archivo diplomático del Perú, ob.cit. p. 77 y 78 .

un sindicato político. Más, supera el principio de reciprocidad, importantísimo en las relaciones internacionales pero no aplicable al asilo concedido por el pabellón de una nación que lo otorga, aún cuando el país receptor no lo reconozca; aunque no siempre objetivamente se haya respetado esta institución que no se debe a ninguna convención, constitución o tratado como dijera algún autor.

La práctica del asilo llegó de esta manera a extenderse de la inviolabilidad del embajador a la de la misión, luego a la carroza del embajador, aún a barrios enteros " jus quarteriorum ". Ese evidente abuso limitó drásticamente el asilo diplomático al siglo XVIII. De ahí en adelante, se condicionó al delincuente político, mismas razones según expusimos al tratar el asilo territorial, a las situaciones de emergencia como la de 1936 en España, a las crisis realmente graves, además la teoría funcional que subraya el supuesto de que el diplomático debe estar libre de interferencias por parte de las autoridades locales de modo que pueda desempeñar sus labores sin ser molestado y el principio de la inviolabilidad del domicilio extranjero han relegado la antigua base de las inmunidades diplomáticas: La extraterritorialidad.

Sin embargo, ya que la estabilidad política europea contras -

-tante con otros continentes ha sido uno de los factores influyentes-  
por los que el asilo diplomático en esa región casi ha desaparecido,-  
en otras porciones, necesitadas de su continuidad concretamente Lati-  
no-América, la vieja teoría de la extraterritorialidad sirve de apoyo  
y fundamento al asilo diplomático.

## C A P I T U L O I I

### EL ASILO DIPLOMATICO AMERICANO .

Partiendo de la base de que el asilo diplomático no puede ser considerado como una violación a la soberanía del estado territorial- ni como una intervención en sus asuntos internos, de conformidad con la resolución aprobada el 11 de octubre de 1951, en Madrid, en el pri- mer Congreso Hispano-Luso-Americano y como lo reconoce el colombiano- Caicedo Castilla: " El asilo no se vincula con la intervención o la - no intervención por tratarse de dos situaciones diferentes que no se- confunden " (11). La comunidad latinoamericana generosamente ha permi- tido la continuidad de una institución humanitaria, cabal, que asegu- ra la integridad y principios más elevados a toda persona, sin impor- tar su raza o nacionalidad.

El concepto ha sido progresivamente conformado, consuetudina- riamente en sus inicios, convencionalmente en los tratados de La Haba- na 1928, Montevideo 1933 y Caracas 1954 a la fecha. Con característi-

(11) Revista española de derecho internacional. El derecho de asilo. volumen V, número tres, y siguientes; Madrid, España. Consejo - superior de investigaciones científicas. p. 447

-cas y adiciones propias que naturalmente su evolución ha causado y - que si bien se observa también ha contribuido a que el regionalismo - en los foros internacionales se asiente, no como mero reflejo ideoló- gico sino con su propia dinámica productora de normas e instituciones

El asilo diplomático americano ha evitado muchas injusticias, crueles abusos del vencedor en la lucha política. Es sistema que augu- ra la abolición de irregularidades en el ejercicio del poder, función de control recíproco de los estados, facultad del estado asilante, de recho del asilado.

No creemos que su función se limite a inculcar la impunidad - de la delincuencia política, ésto no beneficiaría a nadie, ni a los - estados parte que ratifican una convención pues ninguno de ellos po- dría asegurar que su gobierno transitará sin oposición, de cualquier- clase que sea, ni al que se asila en una legación, pues el estado asi- lante no está obligado a concederlo ni a declarar porqué lo niega.

Por otra parte, las constantes luchas intestinas casi desde - la independencia de los países americanos y la imposibilidad de pasar a otro estado facilmente han sido campo fértil para el desarrollo del asilo diplomático.



Con frecuencia practicado en el siglo XIX, la Conferencia de Lima en 1867 convocada por el cuerpo diplomático acreditado en esa ciudad, intenta suavizar los problemas surgidos entre las autoridades peruanas y E. Vion, encargado de negocios y cónsul general de Francia por motivo del asilo concedido en el pabellón francés a los señores don Pedro José Carrillo, don Pedro José Calderón, don Jorge Loayza y general Manuel I. Vivanco. El ministro de relaciones exteriores y culto del Perú don Toribio Pacheco declaró en esa ocasión:

1° Que el gobierno peruano no reconocerá en adelante el asilo diplomático como ha sido practicado hasta hoy en el Perú, sino únicamente dentro de los límites que le asigna el derecho de gentes, que basta por sí, para resolver las cuestiones que en casos excepcionales puedan ocurrir en materia de asilo.

2° Que subsistiendo el asilo diplomático en los estados de la América del Sur, y gozando de él, por lo mismo, las legaciones del Perú en esos estados, el Perú renuncia por su parte a ese privilegio, ya que lo niega a las legaciones de dichos estados en el Perú. (12)

Nos basta analizar aunque sea a través de un concepto negati-

(12) Archivo diplomático del Perú, ob.cit. p.75

-vo un precedente importante, la aceptación y subsistencia del asilo diplomático en los estados de la América del Sur, postura claramente regional, reconocida y que el ministro Pacheco cuestiona aduciendo -- los límites que le asigna el derecho de gentes, en otras palabras, la tendencia cuasi-universal no imitada por las naciones sudamericanas.-- Y segundo, que el Perú niega ese privilegio porque renuncia a él, es decir, que el asilo diplomático sigue vigente en los países americanos aún cuando Perú no lo reconozca.

La nota dirigida por el embajador del Ecuador, don Benigno Nalo al ministro de estado de su país ilustra sobre la cuestión suscita da en torno a las declaraciones del ministro Pacheco.

( COPIA )

Legación del Ecuador

Lima, Febrero 21 de  
1867.

Al Honorable Sr. Ministro de Estado en el Despacho de Relaciones Exte riores del Ecuador.

Sr. Ministro:

Adjuntos en copia, encontrará US.H, los documentos relativos a la cuestión sobre " Asilo Diplomático " que ha tenido lugar en esta capital, durante mi ausencia. Por ellos vendrá US.H. en conocimiento de que el Gobierno del Perú ha creído conveniente, y llegado el caso de declarar " que en adelante no reconocerá dicho Asilo Diplomático. - Tal como ha sido practicado hasta hoy en este país, sino unicamente dentro de los límites que le asigna el Derecho de Gentes, y que renuncia a este privilegio, a fin de que las legaciones del Perú no lo puedan gozar en los Estados Americanos donde está establecido.

El Cuerpo Diplomático residente en esta capital, con excepción del ministro norte-americano, ha acordado no adherirse a aquellas declaraciones antes bien, entrando en el examen detenido de las razones y antecedentes que han dado origen al Asilo, ha creído conveniente entrar en las siguientes consideraciones:

1° Que el asilo emana de la extraterritorialidad; que en ella se funda el principio incluso de la inviolabilidad de los ministros públicos y de su séquito.

2° Que no hay razón plausible para limitar la inviolabilidad al séquito de los ministros, y que debe extenderse aún a otras --

personas, que en ciertos casos se acojan bajo la protección de ellos.

3° Que limitar el asilo importaría tanto como desconocer el principio de la extraterritorialidad.

4° Que las razones de alta conveniencia política y de dignidad en que se funda la ficción de la extraterritorialidad, existen para amparar con el asilo a personas extrañas a la legación.

5° Que la humanidad y la civilización aconsejan respetar el Asilo siempre que una persona es víctima de violentas persecuciones, que pueden llevarse hasta el sacrificio de la vida.

Pero el mismo Cuerpo Diplomático, no bien formulaba estas conclusiones, inspiradas en verdad, por laudables y novísimos motivos, se veía al mismo tiempo precisado, bajo la presión de sus convicciones y de su saber, a confesar que esta materia, siendo su naturaleza vaga e indefinida, pedía modificaciones y restricciones, conciliables con la libertad de acción jurisdiccional del soberano, con la imparcialidad de los ministros públicos en los negocios del país, y con diversas otras consideraciones de conveniencia pública.

En lugar, pues de proceder inmediatamente a reglamentar e. de

-recho vago del asilo, a precisar los casos en que puede tener lugar, a definir los principios que deben regir en la variedad de circunstancias extraordinarias que podían ocurrir, y a consignar las doctrinas invariables que pudieran invocarse para zanjar dificultades y evitar conflictos futuros, se limitó a formular las siguientes determinaciones:

1° Que es racional aceptar modificaciones y restricciones al derecho de asilo, conciliables con la libertad de acción jurisdiccional del soberano del país en que ocurre el caso, y con la absoluta imparcialidad de los ministros diplomáticos en los negocios interiores del mismo país.

2° Que es indudable no deber prestarse asilo a los delincuentes comunes.

3° Que no parece justo ni conveniente, concederlo a todo individuo comprometido en asuntos políticos.

4° Pero, que cuando el perseguido político lo es de una manera extraordinaria, por el pueblo conmovido, o por la fuerza pública a punto de poder temerse por su vida, sería inhumano dejarlo expuesto a las pasiones de sus perseguidores.

A mi juicio, señor ministro, dejar así planteada la cuestión del Asilo Diplomático, no es más que mantenerla en su perturbadora va guedad. En un campo como éste, tan fecundo en conflictos internacionales, era preciso crear de una vez posiciones francas y despejadas; o abolir la institución del Asilo, colocándose resueltamente en el terreno del derecho común; o darle cabida en el código del derecho de gentes americano, pero bajo las formas netas y precisas de todo derecho escrito y con las condiciones necesarias de toda prescripción legal, que consisten en la inmutabilidad de sus reglas. (13)

+

En 1867 no había tratado alguno en la materia y la necesidad de reglamentar el asilo persistía, cuál lo expuso el embajador Malo. Años más tarde Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y — Uruguay, suscriben el tratado de 1889 en el Congreso Internacional de Montevideo, e incluyen en el artículo 17 el derecho de asilo: "El reo

(13) Archivo diplomático del Perú, ob cit. p. 97 y 98

de delitos comunes que se asilare en una legación, deberá ser entregado por el jefe de ésta a las autoridades locales, previa gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuando no lo efectuare espontáneamente ( el jefe de la misión ). El asilo será respetado con relación a los perseguidos políticos, pero el jefe de la legación está obligado a poner inmediatamente el hecho en conocimiento del gobierno del estado ante el cual esté acreditado, quién podrá exigir que el perseguido sea puesto fuera del territorio nacional dentro del más breve plazo posible. El jefe de la legación podrá a su vez exigir las garantías necesarias para el refugiado y salga del territorio nacional respetándose la inviolabilidad de su persona. El mismo principio se observará con respecto a los asilados en buques de guerra surtos en las aguas territoriales ".

Por primera vez asomaban en el continente las reglas del asilo, era un paso avanzado.

El Acuerdo Bolivariano firmado en 1911 por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela reitera lo que pretendemos establecer." Artículo 18° . Fuera de las estipulaciones del presente acuerdo, los estados reconocen la institución del asilo, conforme a los altos principios del Derecho Internacional."

La situación del asilo era tal, que aún en un acuerdo regio -  
nal cuyo propósito era fomentar la paz, la amistad y las buenas rela -  
ciones entre los estados signatarios, se reconoce el derecho de asilo  
" Conforme los altos principios del Derecho Internacional " Así de -  
importante se manifestaba.



## LA VI CONFERENCIA PANAMERICANA DE LA HABANA Y LA VII DE MONTEVIDEO.

Dada la importancia que en nuestro hemisferio representan las Conferencias, por ser la fuente principal en la que emanan o se fijan las normas del sistema interamericano, no podríamos tratar el asilo diplomático americano sin referirnos a ellas. Sus aportaciones, los tratados en la materia, han añadido regulaciones necesarias, con la posibilidad de oír a cada miembro del sistema, de que cada quién apoye una moción determinada o haga reservas.

El tratado como instrumento para recoger o para codificar el derecho internacional ha cobrado un rango considerable, en los últimos tiempos más que nada porque se puede conseguir así el concenso de los estados sobre alguna institución concreta, porque la regla queda escrita y por que además, no existe por ahora otro método para coleccionar, sistematizar y ofrecer con cariz obligatorio normas del Derecho de Gentes. (14)

En el inciso pasado vimos los intentos un poco espaciados e -

(14) Sepúlveda, César. Las fuentes del derecho internacional americano no. 2 ed; México, Porrúa, 1975 p. 63

inacabados por sujetar a reglas ciertas el asilo diplomático sin lograrlo, tanto en el Congreso Internacional de Montevideo como en el Acuerdo Bolivariano. En 1928 se recoge en un acuerdo general el sentir de la comunidad. El tratado por ser declarativo no consigna una nueva materia, la reglamenta.

El artículo 1° dice " No es lícito a los estados dar asilo en legaciones, navios de guerra, campamentos o aeronaves militares a personas acusadas o condenadas por delitos comunes, ni a desertores de tierra y mar. Las personas acusadas o condenadas por delitos comunes que se refugiaren en alguno de los lugares señalados en el párrafo anterior, deberán ser entregadas tan pronto como lo requiera el gobierno local ".

Es decir, el artículo 1° nos precisa en dónde, o en que lugares se concede el asilo, legaciones, navios de guerra, campamentos o aeronaves militares; entiéndase por legaciones sedes de embajada. Nos dice a quién no es lícito otorgar el asilo, a personas acusadas o condenadas por delitos comunes, lo que significa que basta a uno imputar algún delito pues eso es acusar, para que se dé la hipótesis prevista de lo que se desprende que bien pudiera ser inocente y la acusación calumniosa. Por eso el artículo 1° de la Convención de Montevideo -- substituye el término acusados por el de procesados en forma, lo que--

otorga una cierta garantía, la del procedimiento.

Añade condenados ( la Conferencia de La Habana ) y si la condena es la sentencia que dicta un juez o tribunal al acusado de un delito, condenado es un sentenciado, muy bien, pero no nos dice que juez o tribunal dictó la sentencia, o si este último fué instituido con posterioridad al hecho o hechos juzgados o si surgió al triunfar una revolución. Por esa razón también cambia por el término tribunales ordinarios en la Conferencia de Montevideo, artículo 1°. Se substituye el artículo primero de la Convención de La Habana, de 20 de enero de 1928 sobre derecho de asilo por el siguiente: " No es lícito a los estados dar asilo en legaciones, navíos de guerra, campamentos o aeronaves militares, a los inculpados de delitos comunes que estuvieren procesados en forma o que hubiesen sido condenados por tribunales ordinarios, así como tampoco a los desertores de tierra y mar. Las personas mencionadas en el párrafo precedente que se refugiaren en alguno de los lugares señalados en él, deberán ser entregados tan pronto como lo solicite el gobierno local ".

Por tribunales de ordinario, que ordinariamente funcionen en el estado territorial. Que sigan el procedimiento con las formalidades mínimas que debe contener todo procedimiento. El objeto es que no

juzgue un tribunal que en lugar de impartir justicia, por ser parcial imponga represalias.

El párrafo final de ambos artículos impone una obligación positiva de hacer, entregar a los refugiados ilícitamente tan pronto como lo solicite el gobierno local.

El artículo segundo de la Convención de La Habana asegura que el asilo a los delincuentes políticos será respetado en la medida en que como un derecho o por humana tolerancia lo admitiera el uso, las convenciones o las leyes del país de refugio.

Artículo 2º " El asilo a los delincuentes políticos en legaciones, navíos de guerra, campamentos o aeronaves militares, será respetado en la medida en que, como un derecho o por humana tolerancia, lo admitieran el uso, las convenciones o las leyes del país de refugio y de acuerdo con las disposiciones siguientes :

1a. 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.

2a. El agente diplomático, jefe de navío de guerra, campamen-

-to o aeronave militar, inmediatamente de conceder el asilo, lo comunicará al ministerio de relaciones exteriores del estado del asilado, o de la autoridad administrativa del lugar, si el hecho ocurriera fuera de la capital.

3a. El gobierno del estado podrá exigir que el asilado sea puesto fuera del territorio nacional dentro del breve plazo posible y el agente diplomático del país que hubiere acordado el asilo, podrá exigir las garantías necesarias para que el asilado salga del país, respetándose la inviolabilidad de su persona.

4a. Los asilados no podrán ser desembarcados en ningún punto del territorio nacional ni en lugar demasiado próximo a él.

5a. Mientras dure el asilo no se permitirá a los asilados, practicar actos contrarios a la tranquilidad pública.

6a. Los estados no están obligados a pagar los gastos soportados por aquel que concede el asilo.

El artículo sin embargo, deja subyacente una inaplazable decisión, la calificación de la delincuencia política, no dice nada al --

particular y la calificación es el eje a través del cual gira el asilo, de su existencia depende el funcionamiento del sistema. La Conferencia de Montevideo soluciona la cuestión en el Artículo 2°. " La calificación de la delincuencia política corresponde al estado que presta el asilo "

Es terminante la declaración y se repite en la Convención de Caracas y aún se amplía, según veremos.

Sigamos en la Conferencia de Montevideo la clara exposición -- del maestro cubano, doctor José Agustín Martínez Viademonte. " El artículo tres rompe con una respetable tradición internacionalista: la del derecho de reciprocidad. Véase hasta que punto el derecho de asilo diplomático americano constituye una creación característica de -- nuestro continente." Dice el artículo 3°: " El asilo político por su naturaleza humanitaria no está sujeto a reciprocidad " es decir, que está por encima del principio de reciprocidad con respecto al país -- que no lo admite o reconozca. Y agrega: Todos los hombres están bajo su protección sea cual fuere su nacionalidad, con prescindencia de -- las obligaciones que acepte en esta materia el estado a que pertenezcan. Tiene cuidado la Conferencia de precisar en esta parte la naturaleza humanitaria del derecho de asilo, invocando esta naturaleza como

su esencial fundamento, encomiable aclaración que fija en el consenso panamericano la naturaleza extra-política de este particular derecho ".

Una excepción a esta regla general señala el párrafo final -- del artículo 3° diciendo " Los estados que no reconozcan el asilo político sino con ciertas limitaciones o modalidades no podrán ejercerlo en el extranjero sino de la manera y dentro de los límites que lo hubiere reconocido. Un técnico en legiferación reconocería en este párrafo un triunfo del principio de la reciprocidad, en contradicción -- con el principio general establecido en las líneas iniciales del propio artículo 3° en las que declara que " El asilo político no está su jeto a reciprocidad " (15)

El artículo cuarto asegura el no rompimiento de relaciones diplomáticas en caso de que el estado territorial solicite el retiro -- del agente diplomático a causa de alguna discusión o problema surgido por el asilo concedido.

Estos son los artículos más importantes a consultar en ambas-

(15) Martínez Viademonte, ob.cit. p. 31

Convenciones, por lo que continuaremos nuestro análisis con la siguien  
te de ellas.



## LA X CONFERENCIA PANAMERICANA DE CARACAS .

En marzo de 1954, se llevó a cabo la última Conferencia en -- que hasta ahora, se ha tratado el asilo político. Se considera la más perfecta técnicamente y faculta ampliamente al estado asilante.

Sus postulados apoyan la doctrina del asilo diplomático ha -- ciéndolo extensivo o preventivo podríamos añadir, en función no unica mente del perseguido por delitos políticos, también del perseguido -- por " motivos " políticos.

Consideremos antes de entrar en el análisis de los más impor-- tantes preceptos, el Texto Literal del Acuerdo adoptado por la décima Conferencia Panamericana de Caracas, Venezuela :

" Los Gobiernos de los Estados Miembros, deseosos de concer-- tar una Convención sobre Asilo Diplomático, han convenido en los si-- guientes artículos :

1º El asilo otorgado en legaciones, navíos de guerra y cam-- pamentos o aeronaves militares a personas perseguidas por motivos po--

-líticos, 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 y los locales habilitados por ellas para la habitación de los asilados cuando el número de estos exceda de la capacidad normal de los edificios.

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

2° Todo estado tiene derecho de conceder asilo; pero no está obligado a otorgarlo ni a declarar porqué lo niega.

3° No es lícito conceder asilo a personas que al tiempo de solicitarlo se encuentren inculpados o procesados en forma ante tribunales ordinarios competentes y por delitos comunes, o estén condenados 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 penetraren 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.

4° Corresponde al estado asilante la calificación de la naturaleza del delito o de los motivos de la persecución.

5° El asilo no podrá ser concedido sino en caso 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 seguridad personal, o para que se ponga de otra manera en seguridad el asilado.

6° Se entiende 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.

7° Corresponde al estado asilante apreciar si se trata de -

un caso de urgencia.

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 Ministerio de Relaciones Exteriores -- del estado territorial o a la autoridad administrativa del lugar si -- el hecho ocurriera fuera de la capital.

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 conceder el asilo o exigir el salvoconducto para el perseguido.

10° El hecho de que el gobierno del estado territorial no esté reconocido por el estado asilante no impedirá la observancia de la presente Convención y ningún acto ejecutado en virtud de ella implica reconocimiento.

11° El gobierno del estado territorial puede en cualquier momento exigir que el asilado sea retirado del país para lo cual deberá otorgar el salvoconducto y las garantías que prescribe el artículo 5°

12° Otorgado el asilo, el estado asilante puede pedir la sa lida 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° y el correspon- diente salvoconducto.

13° En los casos a que se refieren los artículos anteriores el estado asilante puede exigir que las garantías sean dadas por es- crito y tomar en cuenta, para la rapidéz 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 - preferible para la salida del asilado, sin que ello implique determi- nar el país de destino.

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

14° No es imputable al estado asilante la prolongación del- asilo ocurrida por la necesidad de obtener las informaciones indispen

-sables 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.

15° Cuando para el traslado de un asilado a otro país fuere necesario atravesar el territorio de un estado parte de esta Convención, 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 protección del estado asilante.

16° Los asilados no podrán ser desembarcados en ningún punto del estado territorial ni en lugar próximo a él, salvo por necesidad de transporte.

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 extradi--  
ción 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 cuando se reciba el pedido formal de extra--  
dicción, conforme con las normas jurídicas que rigen esa institución --  
en el estado asilante. La vigilancia sobre el asilado no podrá exten--  
derse por más de treinta días.

Los gastos de este traslado y los de radicación preventiva co--  
rresponden al estado asilante.

18° El funcionario asilante no permitirá a los asilados --  
practicar actos contrarios a la tranquilidad pública ni entervenir en  
la política internacional del estado territorial.

19° Si por causa de ruptura de relaciones el representante--  
diplomático que ha otorgado el asilo debe abandonar el estado territo--  
rial, saldrá de aquél con los asilados.

Si lo establecido en el inciso anterior no fuere posible por--

motivos a la voluntad de los asilados o del agente diplomático, deberá éste, entregarlos a la representación de un tercer estado parte de ésta Convención, con las garantías establecidas en ella.

Si esto último fuera posible deberá entregarlos a un estado que no sea parte y convenga en mantener el asilo. El estado territorial deberá respetar dicho asilo.

20° El asilo diplomático no estará sujeto a reciprocidad. Toda persona, sea cual fuere su nacionalidad, puede estar bajo la protección del asilo.

21° 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.

22° El instrumento original, cuyos textos en español, francés, inglés y portugués, son igualmente auténticos, será depositado en la Unión Panamericana, la cuál enviará copias certificadas a los gobiernos para los fines de su ratificación, serán depositados en la Unión Panamericana y ésta notificará dicho proposito a los gobiernos signatarios.



23° La presente Convención entrará en vigor entre los estados que la ratifiquen en el orden en que depositen sus respectivas ratificaciones.

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.

+

El artículo 1° intenta sistematizar el campo legal del asilo, disposición de extraordinario alcance como dice el embajador portugués Carlos Fernández, nada más elogiable que dicho intento, pero que desgraciadamente no prevé otros métodos de creación de normas de Derecho Internacional, como la costumbre o la doctrina. El asilo diplomático es una materia compleja porque no se han resuelto algunos problemas como el de llegar a un consensus aceptable de lo que es el delito político; porque involucra actitudes políticas de los estados --

que influyen en la creación de normas, lo que por si solo rebasa fácilmente lo enunciado.

De todos modos la declaración es válida y sirve para enmarcar los alcances del tratado " El asilo a personas perseguidas por motivos o delitos políticos será respetado por el estado territorial de acuerdo con las disposiciones de la presente Convención. "

Facultad de conceder o negar el asilo por el estado acreditante contempla el artículo segundo. Lo que niega el carácter de derecho esencial autónomo al asilo diplomático. Todas las personas pueden estar bajo la protección del asilo como lo dice el artículo 20°, lo que es reconocer el derecho objetivo de todas las personas, pero el estado asilante no está obligado a otorgarlo, se encuentre o no la persona en las hipótesis que la Convención establece.

El artículo tercero contiene una excepción. No es lícito conceder el asilo a personas acusadas o procesadas en forma ante tribunales ordinarios competentes y por delitos sin haber cumplido las penas respectivas salvo que ..... los hechos revistan carácter político.

¿ Y que criterio habrá de seguirse para determinar si el he--

-cho por el que se podría inculpar a alguien tiene carácter político? La Convención no sugiere criterios a seguir, lo resuelve en el siguiente artículo a favor del estado asilante, ya que corresponde a éste la calificación de la naturaleza del delito o de los motivos de la persecución. Es tan importante la calificación de la naturaleza del delito que no es difícil sostener, como ya lo han comentado otros autores, que es casi imprescindible que la haga el estado asilante, de otra manera, si se discutiera la calificación en la práctica, la postura del estado territorial diferiría con frecuencia de la emitida por el asilante. El caso Haya de la Torre al que dedicamos un inciso en el capítulo siguiente, es un ejemplo de la diferencia de opiniones respecto a la calificación.

El artículo quinto, establece que el asilo no podrá ser concedido sino en casos de urgencia, por lo tanto es limitativo; se complementa con el siguiente que enumera los casos y el séptimo que otorga al estado asilante la facultad de apreciar si se trata de un caso de urgencia.

El artículo octavo, reitera la obligación del representante diplomático de comunicar a las autoridades competentes al menor tiempo posible, el asilo otorgado. En correspondencia el estado territorial está obligado a dar inmediatamente el salvoconducto con las segu

-ridades dadas a fin de que no peligre la vida, libertad o seguridad del asilado, artículo décimosegundo.

El artículo noveno, aporta al representante diplomático, máterial que proporcionará el estado territorial para que pueda formar su criterio y calificar fundadamente la concesión del asilo. Y el décimo tercero, que insta al estado asilante a exigir de ser necesario, que las garantías sean dadas por escrito aunque cumpliendo previamente — con el requisito de obtener el salvoconducto, último párrafo.

Los artículos décimosexto y décimoctavo, dirigidos al estado asilante contienen prohibiciones consistentes en no desembarcar en — ningún punto del territorio al asilado e impedir la actuación política del asilado organizada desde afuera, que podría desestabilizar o — incitar al desorden del estado territorial.

El artículo décimonoveno, previniendo la eventual ruptura de relaciones diplomáticas con el estado territorial, protege a los asilados quienes saldrán con el representante diplomático en caso de ser declarado este, persona non grata.

El vigésimo, que supera el principio de reciprocidad, característico y típico como ya vimos, inmerso desde la VI Convención de La-

Habana.

El artículo vigésimo primero, que se refiere a la ratificación del tratado, alude al procedimiento constitucional de cada estado su aprobación. En el caso de nuestro país el artículo 76° fracción I de la Constitución Política confiere al Senado la facultad exclusiva de aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas celebradas.

Los restantes tres artículos, se refieren a la ratificación y sus reglas complementarias, el Tratado regirá indefinidamente mientras no sea denunciado.

A continuación, damos paso a las reservas que son actos jurídicos por los que un estado parte en un tratado declara que rechaza ciertas cláusulas o bien les atribuye determinado sentido. Las reservas en su mayoría no contrarían el sentido de la Conferencia, lo enfatizan y son las siguientes :

Guatemala : Hacemos reserva expresa del artículo segundo en cuanto declara que los estados no están obligados a otorgar asilo, porque sostenemos un concepto amplio y firme del derecho de asilo.

Asimismo hacemos reserva expresa del último párrafo del artículo veinte, porque mantenemos que toda persona sin discriminación alguna, está bajo la protección del asilo.

Uruguay : El gobierno de Uruguay hace reserva del artículo-segundo en la parte que establece que la autoridad asilante en ningún caso está obligada a conceder asilo ni a declarar porqué lo niega, ha ce asimismo reserva del artículo quince en la parte que establece :.. .. " sin otro requisito que el de la exhibición, por vía diplomática, del respectivo salvoconducto visado y con la constancia de la calidad del asilado otorgado por la misión diplomática que acordó el asilo. - En dicho trámite, al asilado se le considerará bajo la protección del estado asilante ". Finalmente hace reserva del segundo inciso del artículo veinte, pues el gobierno del Uruguay entiende que todas las -- personas, cualquiera que sea su sexo, nacionalidad, opinión o reli -- gión, gozan del derecho de asilarse ".

Honduras : La delegación de Honduras suscribe la Convención sobre asilo diplomático con las reservas del caso respecto a los artí culos que se opongan a la Constitución y a las leyes vigentes de la - República de Honduras ".

República Dominicana : La República Dominicana suscribe la-  
anterior Convención con las reservas siguientes:

Primera.- La República Dominicana no acepta las disposicio -  
nes contenidas en los artículos séptimo y siguientes en lo que respec  
ta a la calificación unilateral de la urgencia por el estado asilante

Segunda.- Las disposiciones de esta Convención no son aplica  
bles, en consecuencia, en lo que a la República Dominicana concierne,  
a las controversias que puedan surgir entre el estado asilante, y que  
se refieren concretamente a la falta de seriedad o a la inexistencia-  
de una verdadera acción persecutoria contra el asilado por parte de -  
las autoridades locales.

Como se vé, esta última reserva es la única que niega el dere  
cho de asilo propiamente. Sin embargo, desafortunadamente, solo unos-  
siete países han ratificado el tratado, por lo que se dice que este -  
último instrumento carece de generalidad en el continente.

De 1954 a la fecha, se ha acentuado la tendencia en algunos -  
países como Chile y Argentina no reconociendo la calificación unilate  
ral consagrada desde la VII Conferencia de Montevideo. Y aunque esos-

mismos países unas veces niegan el salvoconducto impidiendo la salida del asilado y otras veces si lo conceden, su práctica consuetudinaria general y retrospectiva es favorable al asilo.



## C A P I T U L O    I I I

### E L   D E L I T O   P O L I T I C O   . +

El asilo diplomático americano requiere, para que sea lícito, se conceda a delincuentes políticos o personas que sufran persecuciones a juicio del Estado asilante. Esto, sin embargo, ha acusado diferentes posturas respecto al delito político, variable y en función según la constitución o ley penal que lo tipifique. Situémoslo.

El antecedente del delito político se remonta a las leyes majestatis, encargadas de mantener el orden en el Imperio Romano (que a su vez derivan de la proditio o delito contra la seguridad exterior del pueblo romano y la perduellio o delito contra la seguridad interior ). Posteriormente Augusto personaliza la ley en el emperador; en la Lex Julia se incluye la falsificación de la moneda y cualquier ofensa hacia el César por insignificante que fuera además de los tradicionales delitos políticos como traición a la patria, rebelión con —

+ Nota: Con el ánimo de dar una visión más amplia, este capítulo incluye subtemas que por su importancia son tratados independientemente separando un inciso de otro, dada la composición de cada uno. Eso ocasiona que deban ser leídos como puntos de referencia a la tesis global.

-jura. Se castigaba la voluntas sceleris o simple intención confiscando el patrimonio del delincuente. El acusado apenas revestía algunas garantías en el procedimiento y los efectos de la sentencia, bastante severos, se transmitían en la masa hereditaria a, los descendientes.

Prácticamente el mismo cuadro aumentado se dá en la edad media. El delito de lesa majestad abarcaba a príncipes, nobles, autoridades eclesiásticas y sus familiares hasta el cuarto grado. El soberano raramente concedía la amnistía de los delitos cometidos contra el Estado o nación, ya que los delincuentes políticos eran considerados los más perjudiciales. Al resguardo de esta ley se cometen los abusos más lamentables y los monarcas combaten con penas infamantes a los grupos insurrectos.

Con el advenimiento de las ideas liberales y la revolución francesa de 1789, los teóricos finalmente crean un concepto científico del delito político. Filangiere dice: " Solamente los atentados directos contra la constitución del gobierno o contra el representante de la soberanía deben ser considerados como delitos de lesa majestad ". A partir de entonces el enunciado común que se destaca para las legislaciones, es aquel que tutela la seguridad, la continuidad y existencia del Estado. Lo que se conoce como la defensa del Estado, -

ente que se organiza para el mantenimiento del orden y las relaciones humanas en un marco de justicia. Que mantiene ciertos valores, que -- protege ciertos bienes.

Por ende, desde el punto de vista doctrinal, los delitos políticos se pueden dividir en dos corrientes o criterios de clasificación. El objetivo y el subjetivo. En el primero las consecuencias de la norma están establecidas por una hipótesis que determina y señala que actos son punibles .

El segundo o criterio subjetivo atiende al motivo, es decir, - " La causa por la cual la voluntad se determina a cometer una acción u omisión criminosa; se mata por odio, por venganza etc. convirtiendo un crimen de derecho común, en un delito político ". (16)

Ejemplo del primer criterio o principal. El artículo también nos sirve porque permite enfocar la problemática general de estos delitos, que a nuestro modesto entender radica en un elemento de la teoría del delito, la antijuricidad.

(16) Martínez, Viademonte. ob.cit. p. 92

La constitución de 1950 de la República del Salvador dijo en su artículo 158° inciso II. Se prohíbe la propaganda de doctrinas anárquicas o contrarias a la democracia.

El artículo sirvió para emitir una ley reglamentaria que se llamó " Ley de defensa del orden democrático constitucional " que en considerandos dice:

I ).- Que de conformidad al artículo 3° de la constitución política el gobierno es republicano, democrático y representativo y que el artículo 158 inciso II de la misma constitución prohíbe expresamente la propaganda de doctrinas anárquicas o contrarias a la democracia.

II ).- Que las doctrinas totalitarias o disolventes como son las de los comunistas, nazis, fascistas y anarquistas son contrarias a la democracia y el estado no cuenta en la actualidad con una legislación especial que contemple los casos de delincuencia que pueda originar.

III ).- Que es deber de los poderes públicos dictar todas aquellas disposiciones para garantizar la estabilidad del régimen demo

-crático y constitucional de la república lo mismo la tranquilidad y el orden .....

Dicha ley en el artículo 1º fracción VIII precisó; Delinquentes contra el orden democrático los que propagan o fomenten de palabra o por escrito o cualquier otro medio, doctrinas que tienden a destruir el orden social o la organización política jurídica o económica de la nación.

Siguiendo con el ejemplo, bastaría que alguien se atreviera a editar el manifiesto del partido comunista de Karl Marx o que un profesor enseñara las bases del sistema socialista para que hubiera adecuación al tipo. Todas las normas penales tienen contenido formal, están tipificadas, ya que no se puede sancionar una conducta si no existe previa descripción en un código o ley y algunas material, las que protegen valores colectivos. La diferencia estriba en que lo considerado delito en un país y una época puede coincidir o no con otro esquema jurídico distinto, que tutele otros bienes jurídicos que considera relevantes.

De ahí la importancia necesaria que reviste la posición en su última causa ideológica del acto dirigido contra el orden normativo -

de cualesquier país. Si realmente una regla de derecho careciera de la valoración jurídica debida (pensamos que es el caso del ejemplo) - no podríamos integrar el siguiente elemento en la teoría del delito. Si no hay antijuricidad no podemos hablar de culpabilidad (convergiendo con el maestro Celestino Porte Petit en considerar la imputabilidad un presupuesto general del delito ).

Ahora, dando por sentado la existencia de delitos políticos verdaderos, verbigracia ( o sea que contienen el juicio axiológico referido; aspectos formal y material de la antijuricidad ) es a la llamada parte integrante motivadora de la culpabilidad, la encargada de estudiar los motivos del autor de un delito.

Sigamos a Vela Treviño en su exposición: " Todas las formas de manifestación de la conducta llevan consigo un profundo contenido psicológico, que es el que determina la forma específica en que la conducta habrá de expresarse ante el mundo exterior; - es en este contenido psicológico que encuentra ubicada la fuerza motivadora de la culpabilidad y en el orden jurídico es menester el conocimiento de los motivos del autor de una determinada conducta para la valoración de ella como reprochable o no. Es útil además, el conocimiento de la motivación para la medida de la culpabilidad cuando el -

acto en si es reprochable pero susceptible de una graduación, a los efectos de la pena " (17)

Por eso el código penal de Italia de 1934 en el artículo 82º dijo: " A los efectos de la ley penal es delito político todo delito que ofenda un interés político del estado o un derecho político del ciudadano. Y también se considera delito político el delito común determinado en todo o en parte por motivos políticos ".

La segunda oración, considera delito político el que normalmente es común, cuando se encuentre determinado aunque solo sea en parte por motivos políticos. Tiene la fuerza el móvil del sujeto de variar la calificación pudiendo convertir cualquier delito en teoría común, en político, concepción subjetiva que implica el conocimiento de la psiquis del sujeto, lo que de paso elimina la posibilidad de que ocurra culposamente.

Tal es la dificultad que precede a la realización del juicio acerca de la culpabilidad que afirma Edmundo Mezger, se refiere " en

(17) Vela Treviño, Sergio. Culpabilidad e inculpabilidad. México, D. F. Trillas, 1973 p. 149 y 150.

el caso concreto al acto de voluntad del autor. " Empero, el juez competente que se avoque al caso, cuenta con otros criterios auxiliares de clasificación, como los medios de los que se valió el autor, sus antecedentes, su modus vivendi, etc. Ellos le permitirán una valoración adecuada.

El criterio de clasificación subjetivo, en realidad, suele estar anticipado por el objetivo. Ambos se complementan, funcionan interactuando no separadamente pues ello sería reducirlos en el contexto.

El delito político en opinión de Jiménez de Asúa " constituye una manifestación de la delincuencia evolutiva que no ha podido sustraerse a las transformaciones ocurridas en el mundo y que se ha modificado a medida que cambian las ideas y las preocupaciones de la humanidad. Los motivos románticos que impulsaban a los actos revolucionarios de otros tiempos, no son los móviles económicos que inspiran hoy los delitos sociales, aunque los una un vínculo común. Se trata en el presente del sentimiento altruista de procurar una mejora del estado social o de una clase social determinada. " (18)

(18) Ruiz Funes, Mariano. Evolución del delito político. México, -- D.F. Hermes, 1944 p. 83



Lo que no obsta para señalar una elevada pena al delincuente-político juzgado.

Como se puede apreciar, desde otro ángulo, la falta de una definición que sintetice los elementos que destacan las distintas legislaciones en sus descripciones del delito político se pone de manifiesto al solicitarse la extradición de un delincuente.

La extradición, que es el procedimiento formal mediante el cual un estado pide a otro la entrega de un individuo para que sea juzgado de acuerdo a las leyes del país que lo reclama y en el que se le acusa de haber cometido un hecho punible, se instituye para impedir la impunidad del delito, del crimen. Y como la evolución de la extradición corre pareja a la del asilo diplomático pues ambas pasaron simultáneamente a negar la entrega del delincuente político, eso ocasiona que para que proceda la extradición de un delincuente haya que atenderse a los tratados y segundo, el estado que hace la reclamación establezca su procedencia. Es decir que pruebe en el procedimiento respectivo que el delito imputado es de naturaleza común y no político.

Y como podría probar el hecho si como dijimos no hay unanimi-

-dad de opiniones respecto al delito político. Si no siempre es fácil distinguir el verdadero móvil del autor del delito ya que es conforme a un segundo criterio subjetivo y en ese sentido personal.

En algunos casos mediante una de las soluciones viables que se puede presentar. La definición que del delito político dió el Instituto de Derecho Internacional en la reunión de Ginebra en 1892. Dice : " son reputados delitos políticos las infracciones complejas o conexas a los delitos políticos, a menos que se trate de los crímenes más graves desde el punto de vista moral y del derecho común, tales como el asesinato, el homicidio, el envenenamiento, las mutilaciones y las heridas graves, voluntarias y premeditadas, las tentativas de crímenes de este género y los atentados a las propiedades por medio del incendio, la explosión, la inundación, así como los graves robos, en especial los cometidos a mano armada o con empleo de violencia. En lo que concierne a los actos cometidos en el curso de una insurrección o de una guerra civil, por el uno o el otro de los partidos en discordia en la lucha o en el interés de su causa, no se concederá extradición a menos que constituyan actos de una barbarie odiosa o de vandalismo prohibido por las leyes de la guerra y solamente cuando la guerra civil haya terminado " (19)

(19) Martínez Viademonte, ob.cit. p. 109

Genéricamente los conocidos como crímenes contra la paz y contra la humanidad.

Con esta pequeña exposición esperamos haber conseguido una — perspectiva más o menos veráz de las dificultades inherentes al subtema o inciso estudiado, que por otra parte pertenece más al campo — del derecho penal que al derecho internacional público. No siendo — nuestra intención agotar el tema en un inciso, pues eso superaría el objetivo propuesto en la tesis, quisieramos hacer un último comentario al respecto. Se ha declarado repetidamente que " La teoría del delito contra el estado se muestra frágil en el campo del delito político y afirman que lo que se llama defensa del estado va a parar casi — siempre en la protección de intereses de partidos, de clases, de facciones, de individuos que habiéndose apoderado del poder están decididos a conservarlo a toda costa, si no con violenta manifiesta, si con la manpara de la legalidad. Que no es raro que la razón de estado sea desgraciadamente una bandera que cubre el contrato de ambiciones impuras, de intereses inconfesables y odiosos abusos. Que toda tiranía bajo el pretexto de amparar la cosa pública se defiende a si misma " .

(20)

(20) Mancía Cerritos, Pedro Antonio. El delito político y la acción-revolucionaria. San Salvador; Universidad de El Salvador, 1971, p. 124

Personalmente, creemos que ese cambio social se puede lograr de otra manera; combatiendo la ignorancia y la miseria, desarrollando los elementos que permitan la suficiencia económica de cada nación, - legislándose con amplia conciencia.

En una palabra, convenciéndose de la definición de justicia - del gran jurista romano del siglo III, Ulpiano :

" La voluntad constante y perpetua de dar a cada uno lo suyo "

## EL CASO HAYA DE LA TORRE .

Interesante y complicado, el caso del doctor Victor Raúl Haya de la Torre es famoso en los anales del asilo diplomático por varias razones. La primera de ellas, es que nos muestra la diferencia de opiniones respecto a la calificación del delito que hace el estado asilante. Subyacentemente pone al descubierto la pugna entre la escuela positivista y la teoría naturalista. Una, la inicial, sostiene la obligatoriedad de una conducta derivada del previo consentimiento del estado que la acata (consecuencia de no haber ratificado la VII Convención de Montevideo, es como Perú objeta la calificación unilateral). La segunda, considera el derecho intrínsecamente válido, manifestándose de continuo autonomamente de la autoridad. Es el orden dado en contraposición al fabricado. Fue también el primer caso en que dos estados americanos contendieron ante la Corte Internacional de Justicia

Colombia invocando la existencia de una costumbre con fuerza legal. Perú fiel postura positivista, declara admitir el tratado como

fuelle única de obligaciones en materia internacional. De ahí que variara el grado de valor que Colombia y el Perú tuvieron respecto de la costumbre del asilo en el continente americano.

Como volviera a insistir la embajada colombiana la expedición del salvoconducto para el sr. Haya de la Torre, las autoridades peruanas contestaron negando la existencia de un derecho consuetudinario sobre calificación unilateral del asilo, diciendo que se hallaba definitivamente desvirtuado por los antecedentes oficiales de la negociación de la Convención de 1933 y que, por consiguiente el Perú no estaba obligado a aceptar la calificación unilateral del asilo; que el terrorismo no es delito político al cual pueda otorgarse el beneficio del asilo, que existe un proceso previo en el que se van a examinar las actividades terroristas del APRA y la responsabilidad de su jefe; en consecuencia niega la expedición del salvoconducto para Haya de la Torre.

El Ministerio peruano se refería a la instrucción del procedimiento instaurado para fincar la responsabilidad del sr. Haya y la alianza popular revolucionaria americana, cédula política mejor conocida por sus siglas APRA.

La revolución iniciada el 3 de Octubre de 1948 sucumbía ese -

mismo día, 48 horas después, el ministro de gobierno en un oficio para su colega de marina denunciaba al APRA y a su jefe el sr. Haya.

El auto de instrucción al que nos referíamos de fecha 11 de octubre de 1948, ordenaba la detención de el sindicado y algunos de sus allegados. El día 27 de ese mes, una junta militar da un golpe de estado en el Perú, y a principios de noviembre emite un decreto instituyendo cortes marciales para juzgar sumariamente los delitos de sedición, motín o rebelión. Las cortes marciales se avocaban a juzgar hechos sucedidos anteriormente al 4 de noviembre, fecha en que son facultadas las cortes. Es decir, se sometían a juicio de tribunales designados de post-facto.

El 22 de febrero de 1949, la cancillería peruana declaró " la calificación del asilado como delinuyente común es materia de suyo grave y constituye el punto esencial que debe examinarse para otorgar o negar el asilo. Esta materia queda a la apreciación de los dos gobiernos de acuerdo con los hechos y documentos que reflejan la realidad objetiva dentro del régimen del Tratado de 1928; el Tratado de 1933, no ratificado por el Perú ha innovado en esta materia entregando la decisión sobre ella a la opinión unilateral del gobierno que concede el asilo. Esta opinión por respetable que sea, no importa una obli

gación jurídica respecto del Perú ". Luego de hacer algunas consideraciones sobre la acción revolucionaria del APRA, sus sistemas y finalidades, reitera que el delito imputado a Haya de la Torre no es político sino común de origen terrorista, por estos motivos, no se cree obligado dentro del estricto cumplimiento de la convención vigente entre Colombia y Perú a otorgar el salvoconducto solicitado y considera procedente dilucidar en una discusión franca y amistosa el presente caso a la luz objetiva de los hechos.

Con varios meses las negociaciones estancadas, los representantes de ambos gobiernos firmaron un acuerdo, el Acta de Lima. Suscribieron por Colombia, don Eduardo Zulueta Angel, por Perú don Andrés Belaunde, en el acta se tomaron las siguientes recomendaciones:

1.- Someter a conocimiento y resolución de la Corte Internacional de Justicia la controversia existente entre ambos gobiernos con motivo del asilo en la embajada de Colombia del sr. Víctor Raúl Haya de la Torre y la negativa del Perú de concederlo.

2.- Aún cuando las partes no habían logrado establecer acuerdo en lo que atañe a los términos de la llamada cláusula compromisoria y ni siquiera a la determinación de lo que debía someterse a la -



consideración de la Corte convenían en que a petición de cualquiera - de las dos partes podría iniciar este procedimiento, comprometiéndose la parte que decidiera convertirse en actora, a poner en conocimiento de la otra parte la presentación de la instancia.

3.- Se acuerda que el procedimiento del juicio sea el ordinario, reservándose cada parte el derecho a designar un juez de su nacionalidad, empleándose el idioma francés en las deliberaciones.

4.- Acuerdan comunicar a la Corte Internacional de Justicia el contenido del Acta de Lima.

Pronto Colombia se convirtió en actor y demandó de la Corte - se pronunciara sobre las pretenciones siguientes:

Primero: Que decida sobre el derecho que asiste a Colombia - para calificar a aquellos a quienes su gobierno conceda asilo diplomático, ya sean delincuentes comunes, desertores de las fuerzas de tierra mar o aire o delincuentes políticos.

Segundo: Que en consecuencia el sr. Haya de la Torre es un - delincuente político.

Tercero: Que se pronuncie el tribunal sobre la obligación -- que incumbe al Perú de otorgar las garantías necesarias para que el asilado salga del país, respetando la inviolabilidad de su persona.

El gobierno del Perú por su parte demandó:

Primero: Negación de un derecho consuetudinario que obligue al Perú a aceptar la calificación unilateral del delito por el país asilante con anterioridad a la Convención de Montevideo de 1933 a cuyas disposiciones expresas no está sometido, por no haber ratificado dicha convención.

Segundo: Que el sr. Haya de la Torre no es un asilado político, porque el hecho por el cual se le sindicó es un delito común, el de terrorismo y

Tercero: Que el Perú no está obligado a conceder el salvoconducto.

Esto constituía una contrademanda, a lo que Colombia replicó que no existía conexión entre la demanda colombiana y la reconvencción peruana, porque Colombia no había pedido al tribunal que se pronuncie

-ra sobre la licitud o ilicitud del asilo sino con respecto a la tipicidad del delito que se imputaba al asilado.

La Corte en sentencia del 20 de noviembre de 1950, rechaza la reconvencción y la demanda colombiana; resuelve que Colombia no tiene derecho a calificar de manera unilateral la naturaleza del delito; — que respecto a la obligación del Perú de conceder las garantías necesarias para que el asilado salga del país se requieren dos condiciones: con arreglo a la primera, el asilo debe ser regularmente concedido u otorgado a un delincuente político, ya que solamente puede ser otorgado a delincuentes políticos, con arreglo a la segunda, el asilo ha de concederse por el tiempo absolutamente indispensable para que el refugiado sea puesto en seguridad. Que para que pueda concederse el salvoconducto es necesario que el estado territorial solicite la expulsión del refugiado, porque si esta solicitud no la hace, el estado asilante no puede pedir que se otorgue el salvoconducto.

Entonces, la Corte entiende que Colombia no tiene derecho a calificar unilateralmente el asilo, pero Perú tampoco puede demostrar que el delito imputado al sr. Haya de la Torre es común ya que el gobierno del Perú no ha establecido que la rebelión militar constituya en sí misma un crimen de derecho común. Que el artículo 248° del Código

-go de Justicia Militar Peruano de 1939 tiende inclusive a demostrarlo contrario ya que establece una distinción entre rebelión militar y los crímenes de derecho común, cometidos en el curso y con ocasión de la rebelión, los cuales serán castigados independientemente de la rebelión de conformidad con las leyes. Por lo tanto, la demanda reconvencional está mal fundada en este punto y por consiguiente debe rechasarse.

Es evidente que la Corte confunde de manera singular el articulado de las convenciones, como al decir que el estado asilante no puede pedir el salvoconducto. Ignora la práctica establecida o le dábien poca importancia y lo más grave de todo, torna el fallo ininteligible.

El país que concede el asilo es el que lo califica, aún en la Convención de La Habana que lo condiciona a ciertas hipótesis. La Convención de Montevideo de 1933, convierte la hipótesis en un supuesto, da por sentado que el asilo será respetado y que el importante acto jurídico de la calificación lo hará definitivamente el país asilante; o mirándolo de esta otra manera, se amplía la posibilidad de concederlo, pero no sobreponiendo la calificación ahora sí, unilateralmente, sino dando por existente la cosa.

Pero Perú no lo acepta, firma el tratado pero no lo ratifica, infiere que Colombia por ese motivo no tiene derecho de calificar el asilo. Como si en todo caso Colombia no hubiera podido hacer la calificación precisamente de acuerdo al uso, las convenciones o leyes del país de refugio, como lo señala la Convención de La Habana.

Al respecto incluimos el pensamiento del profesor mexicano — Francisco A. Ursúa : " O el texto de la Convención de La Habana — prescribe implícitamente que será respetado el derecho de calificación del delito porque éste es admitido por el uso, las convenciones o las leyes del país de refugio y entonces la Convención de Montevideo hace expresa la disposición que en la Convención de La Habana es — vá implícita, o bien el derecho de calificación no existía cuando se firmó la Convención de La Habana. Es evidente sin embargo, continúa — Ursúa, juzgando por sus antecedentes, por su preámbulo y por su texto que la Convención de La Habana claramente profesa ser un tratado de — clarativo que no consigna ninguna materia nueva ni pretende consignar la, sino que simplemente realiza con éxito apreciable la enumeración de algunos de los principios consuetudinarios existentes desde cien años antes de su redacción " (21)

(21) Sarasty Montenegro, Domingo. Conferencia sobre asilo. México, - D.F. Asociación mexicana de periodistas, 1957. p. 25

Como es de suponerse, el fallo de la Corte causó sorpresa entre los estados americanos, algunos de los cuales expresaron su inconformidad en notas dirigidas a las Naciones Unidas.

Colombia, obviamente objetó la imposibilidad de entender la - sentencia a no ser que la Corte contestara las siguientes preguntas:

1.- ¿ Debe interpretarse el fallo en el sentido de que la ca lificación del delito hecha por Colombia es correcta ?

2.- ¿ Debe interpretarse la sentencia en el sentido de que - Colombia no está obligada a entregar al refugiado, ni Perú autorizado para reclamar su entrega ?

3.- ¿ O significa la decisión que Colombia está obligada a - entregar a Perú el refugiado, aún si las autoridades de este país lo exigen a pesar de ser un delincuente político y no común, y no obstan te no ordenar la Convención de La Habana aplicable al caso la entrega de los delincuentes políticos ?

Perú aclarando no tener intención de replicar el alegato co- lombiano por deferencia deseaba aclarar :

1.- Que el fallo del 20 de noviembre de 1950 era suficientemente claro y no requería interpretación.

2.- Que la solicitud colombiana era inadmisibile porque no se trataba por Colombia obtener interpretaciones, sino de colmar ciertas lagunas, intentando obtener una nueva decisión que completara la primera; y porque la solicitud colombiana implica desconocimiento del artículo 60° del estatuto de la Corte sobre solicitud de interpretaciones, ya que el artículo 60° establece que los fallos son inapelables.

3.- Colombia trata de eludir las nuevas consecuencias del fallo como lo prueba que formule las preguntas inmediatamente después de conocer aquél, lo cual quiere decir que la solicitud de Colombia estaba ya preparada.

En la correspondiente resolución del 27 de noviembre de 1950 la Corte fué poco explícita, resolvió que no había nada que aclarar. Estaba dictada la sentencia.

Colombia inconforme, interpuso un recurso en base al párrafo único del artículo 7° del Protocolo Colombo-Peruano de Rio de Janeiro

de 1934; En el pliego petitorio los colombianos demandaron :

A).- Declarar como deben ejecutar Colombia y el Perú el fallo de 20 de noviembre de 1950 a entregar al sr. Haya de la Torre a las autoridades peruanas y

B).- Como petición subsidiaria y para el caso de que la Corte no falle sobre la anterior solicitud, que la Corte declare en ejercicio de su competencia ordinaria, que Colombia no está obligada a entregar al sindicato político a las autoridades peruanas.

Péru a su vez demandó:

A).- Declarar de que manera debía ser ejercitado por Colombia el fallo del 20 de noviembre de 1950.

B).- Sea rechazada la petición de Colombia en la que solicita a la Corte declarar que Colombia no está obligada a entregar al sr. Haya de la Torre a las autoridades peruanas y

C).- Para el caso de que la Corte rehuse fallar sobre la petición primera, declare que el asilo debió haber cesado inmediatamente.



-te luego de haberse pronunciado el fallo de 20 de noviembre de 1950-  
y debe terminar lo antes posible.

En su sentencia, la Corte incurrió en contradicciones semejantes al fallo del 20 de noviembre de 1950. Desconoce el principio procesal de operatividad del fallo y dice en resumen: " Que el fallo fué irregularmente concedido por Colombia, la cual no puede retener a Haya de la Torre; que el Perú no tiene razón al sostener que el sindicado es un delincuente de derecho común. Que Haya de la Torre es un delincuente político y por lo tanto Perú no puede reclamar la entrega.

Parecería que el corolario lógico indica que si Perú no pudo demostrar que Haya de la Torre es un delincuente común, como lo dice la sentencia, y por lo tanto no puede reclamar la entrega del asilado el sr. Haya de la Torre es sustancialmente un delincuente político, - el asilo es correcto y Perú está obligado a otorgar el salvoconducto.

La realidad de los dos fallos es que revelan desconocimiento del asilo diplomático al interpretar erróneamente los artículos de la Convención de La Habana 1928, siendo lo más interesante del análisis - probablemente, las mencionadas corrientes entre convencionalistas y - naturalistas junto con el estudio de la influencia que puede ejercer-

en la trayectoria de un estado la posición política que asume el gobierno responsable de la decisión y la necesaria calificación del delito por el estado asilante.

El asilo de don Raúl Haya de la Torre, dió lugar a la negociación directa después de cinco años de concedido. El instrumento suscrito por representantes de ambos gobiernos de fecha 22 de marzo de 1954 es el siguiente:

Art. 1° Con el fin de facilitar el deseo de Colombia de poner fin al asilo, el gobierno del Perú solicita la anuencia del gobierno de Colombia, y éste la otorga para practicar con el señor Haya de la Torre una diligencia instructiva, en la sede de la embajada de Colombia en Lima, que permita al gobierno del Perú dictar un decreto de extrañamiento del doctor Haya de la Torre del territorio peruano para que dicho señor salga del país, como se estipula más adelante.

Art. 2° Practicada la diligencia a que se refiere el párrafo anterior, el ministro de justicia del Perú, en presencia del decano del Cuerpo Diplomático Latino Americano recibirá al Sr. Haya de la Torre en la sede de la embajada de Colombia en Lima. Dentro de la hora siguiente, el gobierno del Perú dictará el decreto de extrañamiento -

citado en la cláusula anterior y el ministro de justicia del Perú bajo su custodia, lo conducirá al avión que lo lleve sin novedad fuera del territorio peruano a alguno de los siguientes países: Estados Unidos de América, Brasil, Chile, Uruguay o México, provisto de la documentación que el gobierno del Perú preparará de acuerdo con el mandato de extrañamiento. En lo que a la ejecución de éste compromiso se refiere, el representante de Colombia en Lima dará por terminada su intervención, una vez que el sr. Haya de la Torre abandone el local de la embajada colombiana, confiando al honor del Perú el cumplimiento de éste compromiso.

Art. 3° Las diligencias señaladas en las cláusulas anteriores se cumplirán dentro de un plazo que comenzará a contarse a partir del lunes 5 de abril de 1954 y terminará el miércoles 14 de abril del mismo año, pudiendo reducirse a un menor término, si las circunstancias lo permiten.

Art. 4° El Perú se reserva el derecho de pedir la extradición del señor Haya de la Torre de acuerdo con los tratados existentes sobre la materia y para tales efectos las partes contratantes convienen en que el actual asilo diplomático no se convertirá en asilo territorial en Colombia.

Art. 5° Este acuerdo se mantendrá en absoluta reserva hasta el momento en que el avión que conduzca al doctor Haya de la Torre, - cruce la frontera del Perú, debiendo ambos países publicar simultaneamente en tal momento el tenor de éste compromiso.

Art. 6° Formalizado éste compromiso, los comisionados que lo suscriben facilitarían únicamente la noticia de que han celebrado un convenio que hará cesar el asilo sin entrega a las autoridades peruanas y sin otorgamiento de salvoconducto por parte de ésta última, repetándose los fallos de la Corte Internacional de Justicia.

En fé de lo cual, firman los comisionados plenipotenciarios - especiales señores .....

Quedando pendiente el salvoconducto que nunca se otorgó, última particularidad del caso.

Su problemática no es sencilla, ni los argumentos de las partes carecen de contenido o actualidad. Los procesos de reglas jurídicas argumentados por Colombia y el Perú una vez sometidos al análisis y el razonamiento podrían mostrar a la ciencia del derecho sus puntos fuertes y sus limitaciones.

Sentimos que siendo cierta la influencia que este caso ha tenido en el desenvolvimiento de la institución, acudiendo a esto, ahondando en los argumentos de las partes, es posible elucidar las tendencias más recientes del asilo diplomático americano.

## NATURALEZA DEL ASILO DIPLOMATICO .

Para Aristóteles el término naturaleza se concibe como el sistema de cosas que llegan a ser por sus causas. En la filosofía escolástica se llamó naturaleza de la esencia en cuanto que es un principio de operaciones. Pues bien, la naturaleza del asilo diplomático ha tratado de ser explicada por tres corrientes doctrinales, que van de su consideración como práctica ilegítima en la comunidad internacional, pasando por función meramente humanitaria, a su fundamentación como institución jurídica.

Una primera corriente que estudiaremos, se refiere al asilo como una práctica ilegítima en la comunidad internacional o como una excepción al principio de aplicación de la ley penal del estado territorial.

Esta primera corriente, se originó en Europa, en la época en que se configuraba el asilo diplomático. Es valiosa en cuanto que aporta nociones fundamentales del derecho sobre las que se pueden cons

-truir o valorar científicamente otras teorías. Sin embargo, es parca y contiene algunas limitaciones siendo alguno de sus conceptos ya superados.

Considera al asilo una práctica ilegítima, inconciliable, violatoria del principio de no intervención en los asuntos internos de los estados. Explica que la autoridad puede penetrar la sede de la embajada en caso de que el agente diplomático, previo apercibimiento, rehusare entregar al asilado, justificándose debido a que la coacción o empleo legítimo de la fuerza es el medio del que dispone la autoridad para hacer cumplir la norma sancionada. Apegándose al derecho público del estado, niega la libertad jurídica del delincuente.

También conlleva un resabio del concepto de soberanía, tal como se conocía en los siglos XVI o XVII, por lo que no admite limitaciones ni alcanza a distinguir que pueda haber facultades y deberes de índole internacional.

En sentido estricto, digamos que no profundiza en la naturaleza del asilo político, solo lo relaciona formalmente con la ley interna del estado que " sufre " el asilo.

Su concepción positivista, también los lleva a afirmar que en

caso de presentarse el asilo, sería admisible si el estado territorial lo tolerara, en una especie de concesión graciosa por el soberano. Andrés Bello y Polson, son algunos de sus expositores. ( la tesis de este último, en el capítulo I, inciso del Asilo Diplomático )

Ai ser esta la teoría más antigua que se ocupa del asilo, y - no teniendo mejores argumentos que los expuestos, encuentra su más seria limitación en la inviolabilidad de las misiones que es unanimemente respetada, aún tratándose de delincuentes comunes que se asilaran. La inviolabilidad de las misiones diplomáticas se encuentra regulada por los artículos 22°, 30° y 45° de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961.

La posición de esta primera teoría, en el campo doctrinal del moderno derecho internacional, ha sido ampliamente superada.

Una segunda orientación doctrinal, considera la práctica del asilo diplomático como legítima en ciertas circunstancias, apremiantes por lo general, que pudieran redundar en un mal grave en la persona del perseguido político, el cual ante el evidente estado de necesidad, busca refugio. Es el asilo político visto como institución meramente humanitaria, sin ulterior basamento, simple y sencillamente por



motivos altruistas.

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

Y de Podestá Costa " ya sea que haya acuerdo internacional, ya sea que no, la concesión del asilo político estaría determinada únicamente por motivos de humanidad, ante la necesidad de salvar la vida de personas que lo imploran, en momentos en que la subversión del orden público no ofrece garantías de seguridad personal, sino más bien está propensa a violencias irreparables. " (22)

La ocasional subversión del orden público y el estado de anarquía que priva aunque sea transitoriamente en países que afrontan revoluciones o golpes de estado parece que motiva a estos tratadistas a-

(22) Fernández, ob. cit. p. 187

considerar el asilo como una institución humanitaria. Empero, admitir la tesis del humanitarismo llevando la teoría a sus últimas consecuencias, desembocaría a admitir también el asilo de delinquentes comunes cuando la pena fuera excesiva, lo cual no puede ni debe ser.

El otorgamiento del asilo a delinquentes políticos no es capricho al azar, es el resultado de una valoración legal, que ha tomado en cuenta factores históricos, datos empíricos, ideales y un expresado anhelo de justicia, consistente en impedir que contra un individuo se cometan actos ilegales, inspirados muchas veces en revanchismos políticos.

Por otra parte, el asilo se configuraría entonces como una práctica legítima en ciertas circunstancias, lo cual es importantísimo, porque como escribe el maestro César Sepúlveda respecto a la implantación de la costumbre " Solo cuando una tradición de actuar se sigue bajo la convicción de que debe continuarse es que resulta significativo para el derecho internacional, y así cuando esa tradición es común a un crecido número de estados se denota como la práctica de las naciones ".

" En éste sentido la palabra práctica es descriptiva del he-

-cho de una agregación de actos jurídicamente significantes. La palabra costumbre permanece para la propocisión de que la práctica es -- efectivamente derecho. Ciertamente es que solo existe una mínima distinción entre ambas palabras; pero ellas no son sinónimas. Una es casi -- el anverso de la otra, la práctica sugiere el proceso formativo, la -- costumbre su acabamiento. Quizá pudiera decirse que la práctica es evidencia del acto de creación y que costumbre es el resultado." (23)

Subsecuentemente, cabría aquí la pregunta. ¿ Existirá la convicción de actuar por los miembros del sistema interamericano al procurarse asilo a un delincuente o perseguido político, cuando el Estado territorial no pueda garantizar imparcialmente su seguridad ? Creemos que sí, mas dar las razones sería adelantar conclusiones parcialmente. Permitásenos seguir esta breve exposición sin contestar la pregunta.

El asilo considerado como institución humanitaria, tiene el mérito de destacar que en algunas circunstancias, para la mayoría de estados se legitima. E indirectamente llamar nuestra atención al he--

(23) Sepúlveda, ob. cit. p. 44 y 45

-cho de que desaparecidas las garantías de seguridad en un estado, -- por problemas internos o incluso internacionales, los ciudadanos requieren de alguien que asegure sus derechos naturales; a la vida, a la expresión sana de su personalidad, a su libertad.

La presente postura, vigente para algunos estados que ocasionalmente gestionan el asilo diplomático, fué también la tesis de varios países latinoamericanos como Colombia, Cuba, Perú y México que practicaron asiduamente el asilo durante la guerra civil española de 1936, y que junto con países como Dinamarca y China, albergaron en sus pabellones a los miles de perseguidos políticos que las circunstancias por su gravedad justificaron.

Es también, la orientación del Instituto de Derecho Internacional ( I.D.I. ) que considera el asilo como una institución humanitaria, que faculta al estado asilante a concederlo de manera optativa y no como un deber imperativo. Asimismo, es previa a la consideración del asilo en torno a la teoría de los derechos humanos.

Esta segunda teoría, ha sido a poco tiempo superada, influyendo para ello el que no se puede fundamentar jurídicamente. De todos modos, su espíritu humanitario la sitúa por encima de estados en los

que las persecuciones políticas son frecuentes, violando los más elementales derechos humanos y a cuyo amparo encuentran en el asilo diplomático un medio idóneo de protección, los asilados.

Una tercera y última corriente, la más importante, fundamenta la práctica del asilo en base a principios legales aplicables. Es el asilo visto como institución jurídica ( para Hauriou, la institución es la idea de una obra o de una empresa que se realiza y dura jurídicamente en un medio social ).

En efecto, el asilo político es una institución, cuyo desenvolvimiento incorpora documentos históricos, doctrina, tratados, reconocimientos, costumbre. Y si el contenido del derecho es por excelencia el resultado de dos imperativos; el de los ideales de justicia, -maximun de las aspiraciones sociales más elevadas del espíritu humano y la de las circunstancias históricas que son el conjunto de particularidades a que se halla sometido el hombre por su condición de ser corpóreo, es innegable que el asilo reúne las dos condiciones.

Ya en incisos anteriores, anotábamos el nacimiento del asilo diplomático, que se empezaba a conceder en las casas y residencias oficiales de los embajadores debido a la ficción legal de la extrate-

-rritorialidad, que veía a la sede o embajada como parte del estado -  
acreditante.

Inclusive decíamos que la teoría de la extraterritorialidad -  
servía de apoyo y fundamento al asilo diplomático americano. Siendo -  
difícil decir hasta que grado, pues la teoría funcional en boga, sub-  
raya el supuesto de que el agente diplomático debe estar libre de in-  
terferencias por parte de las autoridades locales, de modo que pueda-  
desempeñar sus labores sin ser molestado y que, junto con el princi-  
pio de la inviolabilidad del domicilio extranjero, han relegado la --  
teoría de la extraterritorialidad.

Que ya nadie defiende la cuestión en el sentido de que el --  
país acreditante ejerce soberanía sobre la sede de la embajada.

Entonces, como explicar que la teoría de la extraterritoriali-  
dad según hemos leído, tenga con todo sus adeptos. Creemos se debe al  
hecho de que la teoría de la extraterritorialidad es una ficción jurí-  
dica.

Para aclarar esta idea nos encontramos con que el derecho --  
constantemente crea ficciones. El Derecho Romano de hace XX siglos --

construía esos tecnicismos legales y lo mismo hace el actual sistema-francés, por ejemplo.

" Por la *fictio iuris* se simula que ocurrió algo no sucedido o que aconteció aquello que realmente no tuvo lugar " (24)

Que veía a la sede de la embajada como parte del territorio - del estado acreditante, dice el enunciado, no que lo fuera. Reconoce- que para tales y cuales efectos funciona como si ....., más no al ex- tremo de reconocer en el propio territorio otra soberanía conjuntamen- te, u otras soberanías según el número de ellas acreditado.

" El Derecho Internacional ha creado la institución de la ex- traterritorialidad según la cual se finge que un determinado territo- rio, el de una embajada, forma parte del territorio del país de la em- bajada y está regido por las leyes de éste " (25)

Dos cuerpos no pueden ocupar un mismo lugar en el espacio, es

(24) Villoro Toranzo, Miguel. Introducción al estudio del Derecho. - la. ed. México, D.F. Porrúa, 1974 p. 239

(25) Villoro Toranzo, ob.cit. p. 239

un principio reconocido de la física y de la lógica.

Volviendo al tema, parece que uno de esos efectos era considerar que en principio, el delincuente había traspasado la frontera como ocurre en el asilo territorial. Pero no pudiendo ignorar la realidad y reconociendo ese hecho evidente, se ha dado en llamar diplomático a ésta modalidad de asilo. El que como ya vimos, tiene particularidades propias que lo distinguen de aquél, y el cual no tiene por función "asegurar" la delincuencia política, pues el agente diplomático antes que nada evalúa la situación específica y seguramente, en apego al derecho formulado, justifica ante sus superiores la concesión del asilo. ( Se entiende, por lo delicado que resulta la actuación diplomática )

A su vez, se ha comentado que el asilo sería el último vestigio de la extraterritorialidad. Y probablemente lo sea. " El declarar abolido el asilo sería quitarle a las casas de los agentes diplomáticos la inviolabilidad de que gozan y comprometería la inmunidad de los ministros." (26)

(26) Archivo Diplomático del Perú, ob.cit. p. 70



Una aportación histórica a favor de esta teoría, documento público, la encontraríamos en la contestación del cuerpo diplomático residente en Lima, Perú; que acordando no adherirse a las declaraciones del ministro Pacheco, en el sentido de no reconocer Perú en adelante el asilo diplomático, al entrar en el exámen detenido de las razones y antecedentes que han dado origen al asilo dice:

A ) Que el asilo emana de la extraterritorialidad, que en ella se funda el principio incluso de la inviolabilidad de los ministros públicos y de su séquito.

B ) Que limitar el asilo importaría tanto como desconocer el principio de la extraterritorialidad.

C ) Que la humanidad y la civilización aconsejan respetar el asilo siempre que una persona es víctima de violentas repercusiones que pueden llevarse hasta el sacrificio de la vida. ( capítulo II inciso El Asilo Diplomático Americano )

La inviolabilidad de la misión diplomática en forma de tradición y los antecedentes del asilo diplomático americano, coinciden en que son influenciados por la ficción de la extraterritorialidad. Sin-

que ello signifique a forziori, que el derecho de asilo no pueda contener otros fundamentos derivados de su naturaleza compleja. Más bien son un ejemplo del cuerpo de las instituciones jurídicas, que son esquemas legales relativamente complejos que pueden concatenar varios conceptos y varios principios.

+

Una segunda subvertiente, dentro de la misma corriente, fundamentaría el asilo en los derechos y deberes de protección diplomática a los nacionales en el extranjero. Acudámos al dr. Carlos Fernández para que nos comente esta teoría.

" La protección de los nacionales en el extranjero es inherente a la misma función diplomático-consular; es permanente y de la iniciativa oficial del agente diplomático a consular. Pero ¿ hasta donde llega ésta protección ?

La protección que la función diplomático-consular brinda a los nacionales en el extranjero consiste, no en darles una situación-

discriminatoria favorable, sino en garantizarles la no descriminación la seguridad de sus personas y bienes y la justicia, en régimen de igualdad legal. En caso de necesidad, el agente diplomático-consular puede intervenir directamente y tomar iniciativas para conseguir la finalidad deseada, llegando, si la necesidad es imperiosa, a las medidas de repatriación, represalia, etc., precisamente porque ya se ejerce o se considera inminente una actuación discriminatoria injusta. No puede, sin embargo, sustraer a sus nacionales a la jurisdicción de los tribunales locales, aunque pueda actuar después por vía diplomática, en el caso de que la decisión se considere manifiestamente injusta.

Como bien observan Greño Velasco y Ullóa, el asilo no corresponde a un sistema de capitulaciones, hoy en vías de extinción; éstas resultantes de acuerdos, presuponen un orden jurídico y una civilización diferentes y constituyen una verdadera jurisdicción en territorio extranjero. La función diplomático-consular normal no incluye el derecho de jurisdicción sobre los nacionales en el extranjero, el estado no ejerce en el extranjero, ni siquiera sobre sus nacionales, lo que Fauchille designa como " la faculté de commander et d' employer - la force coercitive pour contraindre a l' obéissance pour assurer la mise á exécution de la loi ".

Según la mayoría de los ordenes jurídicos, los respectivos nacionales, aún cuando se encuentren en el extranjero, están sujetos a la ley nacional, a menos que ésta no sea aplicable según el derecho internacional ( caso del orden jurídico portugués ) por tanto, hay que tener presente lo dispuesto en las normas de competencia internacional; pero de cualquier modo, el ejercicio de la jurisdicción penal o civil en el territorio de otro estado no es posible. La cuestión solo presentaría verdadero interés, si se admitiera una verdadera extraterritorialidad de la misión diplomática, o sea, si la misión diplomática fuese, jurídicamente y para todos los efectos parte del estado-representado, que ahí ejercería soberanía y jurisdicción penal.

El problema no es, sin embargo práctico, puesto que nadie defiende ya el concepto de la extraterritorialidad de las misiones diplomáticas, que implicaría necesariamente la situación jurídica de enclaves, con los inherentes derechos de tránsito, defensa, etc., lo que nadie pretende. Este argumento ad absurdum sirve para comprobar que no existe verdadera extraterritorialidad en las misiones diplomáticas.

Si el derecho de asilo fuese conferido solamente a los súbditos del estado asilante, se llegaría a otro absurdo: los extranjeros-

tendrían en el estado en que residen una situación de privilegio relativamente a los mismos nacionales de ese estado. Los extranjeros que, como es unánimemente admitido, tienen el deber de respetar el orden jurídico-político del estado en que se establecieron, según ésta tesis, en el caso de que cometan delitos políticos, esto es, cuando falten a sus deberes fundamentales de extranjeros, atentando contra las instituciones mismas del país donde residen, tendrán el privilegio garantizado por el derecho internacional, de abrigarse en la misión diplomática del estado al que pertenezcan; ésta deberá protegerlos y hacer respetar el asilo, mientras que éste mismo privilegio y ésta misma protección serán negados por el derecho a todos los otros individuos. Esta tesis implica la admisión de una práctica discriminatoria, siendo el principio de la no discriminación uno de los pilares de la Carta de la O.N.U.

Si existiese un derecho de asilo solamente para los extranjeros nacionales del estado asilante, ejercido por derecho propio de éste estado, al abrigo de los derechos y deberes de protección a sus súbditos en el extranjero, el asilo sería una consecuencia de la función diplomático-consular y por tanto, no existiría ningún motivo para limitar esa protección a casos de delincuencia política, puesto que, con ésta hipótesis, el crimen político tiene una gravedad espe-

-cial , que no tiene cuando es cometido por los nacionales del estado territorial, ya que las actividades políticas están reservadas a los ciudadanos y prohibidas a los extranjeros, salvo contadas excepciones que están limitadas a campos de actividad menos importantes. Este pretendido derecho de asilo exclusivo para nacionales del estado asilante, implicaría finalmente, la protección de un estado a favor de una intervención ilegítima y criminal de sus nacionales en el extranjero, no pudiendo como tal, ser defendida en el estado actual del derecho internacional.

Además, éste pretendido derecho discriminatorio de asilo llevaría a la impunidad a los extranjeros como delincuentes políticos, y a la condenación de los ciudadanos del estado territorial, puesto que si el estado asilante actuase en su propio nombre y por su cuenta, no podría entregar a sus protegidos nacionales a la autoridad local, a menos que le conviniese, y esto llevaría a un conflicto de jurisdicciones que como veremos, no existe en casos de asilo.

Por consiguiente, una cosa es la intervención directa de un estado en el uso del derecho y deber de protección a sus nacionales en el extranjero, y otra es el asilo, que no constituye una intervención directa de iniciativa diplomática, para cuya regularidad la na-

-cionalidad no cuenta; son dos instituciones diferentes. (27)

Bastante clara resulta la exposición del maestro, por lo que únicamente agregaremos que la función diplomática del asilo político reconoce que cualquier individuo sin importar su raza, sexo o nacionalidad, puede estar bajo la protección del mismo; es decir, que la calidad de asilado político no presume como condición ser nacional del país que lo otorga, ya que eso sería no solo un verdadero regimen privilegiado para los extranjeros, sino una negación del derecho internacional.

Otra subvertiente que vamos a comentar, la tercera dentro de esta corriente, más reciente y aún sin estar completamente desarrollada, fundamentaría el asilo político a partir de los derechos esenciales del hombre, los cuales la sociedad internacional debería garantizar.

A lo anterior, conviene hacer algunas aclaraciones:

Tradicionalmente, al definirse el derecho internacional en --

(27) Fernández, ob. cit. p. 166 a 169

relación a los sujetos, se establece que es un orden jurídico entre - estados (aunque sea una orden jurídico primitivo) y otros sujetos diferentes bajo alguna situación particular; protectorados, territorios fideicometidos, santa sede, etc..

El individuo, persona física, es el sujeto indirecto ya que - lo afectan los tratados de su país, pero se dice que carece de capaci-dad procesal.

Se parte de la premisa de que el derecho internacional esta-- blece derechos y deberes entre los estados de la sociedad internacio- nal y determina las competencias de los diferentes sujetos actuando - como coordinador de los ordenes jurídicos internos.

También, reglamenta la competencia de organizaciones interna- cionales.

Tal sería la construcción en la que en principio se desarro- llaría el Derecho Internacional.

Ahora, el reconocimiento cuasi-universal por los sujetos del-



orden internacional, los estados, de los derechos esenciales o naturales de las personas, en cuanto sujetos de derechos y obligaciones, -- vendría siendo dentro del esquema del derecho internacional, el reconocimiento de la " personalidad jurídica de todo ser humano en todas partes ", artículo seis de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

" Hemos llegado así a una distinción importante: no es lo mismo, persona que personalidad jurídica. La primera se posee por el simple hecho de ser individuo humano; la segunda, por declaración del derecho positivo. Este último, podrá señalar límites jurídicos a los actos humanos, pero no puede desconocer en todo individuo humano la calidad y un mínimo de derechos que esta implica ". (28)

Referidos a esa calidad humana y mínimo de derechos que esta implica, es que el orden internacional por medio de los sujetos, los estados, vendría a garantizar su existencia. Artículo tres de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que considera " esencial- que los derechos humanos sean protegidos por el régimen de derecho ".

(28) Villoro Toranzo, ob.cit. p. 405

Y es en este punto donde podemos distinguir varias orientaciones. Por ejemplo, para el Instituto Hispanolusoamericano de Derecho Internacional, en la declaración fundamental que aprueba en Madrid en 1951, en la parte conducente dice: " El derecho de asilo es un derecho inherente a la persona humana y el Estado requerido debe conceder lo a causa de la sociabilidad universal de todos los pueblos ".

La Corte Internacional de Justicia en el comentado caso del doctor Haya de la Torre, aprueba el asilo como una institución jurídica, destinada a garantizar la protección de los derechos esenciales de la persona humana, cuando, bajo el manto de la justicia o a la sombra del poder, la arbitrariedad y la violencia se substituyen al imperio de la ley, pero no a garantizar la impunidad de la delincuencia política.

Coinciden ambas opiniones en calificar el derecho de asilo como esencial o inherente, que por su naturaleza está de tal manera unido a otra cosa que no se puede separar de ella.

Lo que significa que el reconocimiento de esos derechos consagrados en la declaración no son el problema en sí; en lo que no habría unanimidad de opiniones es en el alcance de la obligatoriedad de

los Estados que lo concederían, si la hay; es decir en el porqué esta ría obligado un Estado a concederlo y en que casos. Por que la declaración no obliga como el tratado, porque en el orden jurídico internacional no hay un legislador que señale que actos u omisiones son obligatorios. Ya que el artículo 14° de la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce a toda persona el derecho de buscar asilo, pero no contiene la obligación correlativa del Estado de concederlo.

Por ello las más variadas teorías que hemos examinado, para algunas por mero humanitarismo pero sin implicar un deber, para otros por la sociabilidad universal de todos los pueblos para otros por considerarlo un principio general de derecho previsto en el artículo 38° del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y si aplicamos al asilo diplomático la tesis iusnaturalista ideal de Rafael Caldera, diriamos que la concesión del asilo diplomático constituiría el cumplimiento de un deber, en virtud de que el bien común de la humanidad erige que cada nación cuente con lo necesario para el cumplimiento del objetivo básico de la solidaridad social o sea la posibilidad de vivir en paz y de lograr la convivencia y el " perfeccionamiento de los individuos que forman la población de los respectivos Estados." (29)

(29) Puig, Juan Carlos. Doctrinas internacionales y autonomía latino americana. 1a. ed. Caracas, Venezuela. Universidad Simón Bolívar, -- 1980. p. 32

Tanto Rafaél Caldera como Werner Goldschmidt propugnan teorías iusnaturalistas que colocan al hombre y al desarrollo de su personalidad como objetivos esenciales del orden jurídico internacional. De ahí que este se encuentre obligado a garantizarlo.

Interesante también, la postura de Francisco A. Ursúa que sostiene que el fundamento jurídico del asilo reside en la soberanía del estado asilante, por lo que su concesión sería intrínsecamente, un acto de soberanía. Dice: " en la decisión de conceder asilo no entra pues en juego un conflicto de jurisdicciones: el perseguido se encuentra personalmente bajo la jurisdicción del Estado que se la extiende lo que involucra la facultad de decidir si debe o no seguir bajo esa jurisdicción hasta lograr la seguridad definitiva que busca. El ejercicio de la jurisdicción del Estado al que pertenezca la misión diplomática es automático sobre la persona que entra en ella en busca de asilo, debido a la inmunidad de jurisdicción local que la sustrae a la acción de sus perseguidores, sin necesidad de ninguna acción por parte del agente diplomático. " (30)

(30) Fernández, ob. cit. p. 171

Similar a la primera tesis enunciada en esta corriente, el — maestro replantea una idea afin con la cuestión de la extraterritorialidad. Sin embargo, hemos analizado ya, aunque sea someramente, la — ficción jurídica que origina y luego, las teorías en boga que limitan el ejercicio de la función diplomática, acordando que sobre el propio territorio el estado ejerce en principio, la facultad jurisdiccional.

Añadiremos la teoría del desdoblamiento funcional, de Scelle- y Kopelmanas, la cual contiene generalizaciones importantes y está acorde con el moderno derecho internacional. Se basaría en los siguientes principios:

1 ) El derecho tiene como último objetivo la realización de la seguridad y de la justicia; es decir, debe velar para que tanto la sociedad como el individuo se desarrollen y éste pueda realizar normalmente su personalidad.

2 ) El estado (cada estado) es un tipo de organización social, una institución, destinada a facilitar el desarrollo de la personalidad de sus ciudadanos, y tiene el derecho y el deber de garantizar la seguridad y administrar la justicia, o sea, de aplicar imparcialmente y humanamente, el derecho en los dominios de su competencia.

3 ) La sociabilidad internacional requiere solidaridad en - la lucha contra la criminalidad, que se traduce en el derecho y en el deber universal de represión y consiguiente ayuda mutua entre los Estados, pero con los límites impuestos por la seguridad y la justicia.

4 ) Dado el carácter actual de la sociedad internacional, - donde falta una organización supraestatal, la competencia de control de la vida internacional incumbe a sus miembros activos, los Estados, excepto en los campos de actividad ya reservados a las organizaciones internacionales típicas; por eso, cada Estado tiene el derecho y el - deber de ejercer un control recíproco sobre la actividad de los demás con el fin de asegurarse de que no se está procediendo en contra de - las finalidades primordiales de la sociedad internacional: garantizar al hombre en sociedad el desarrollo y la realización normal de su personalidad. (31)

Doctrinalmente podemos ubicar esta última teoría en la tenden- cia finalista, la que opesta siempre a su antítesis formalista, se -- presenta en mayor grado práctica, progresiva, creadora, presente, con cierta anticipación de lo que vendrá, en fin como la inteligencia pue

(31) Fernández, ob.cit. p. 196 y 197

-de inquirir la diferencia de términos entre una y otra, entre la ten  
dencia rigurosa pasiva y conservadora y esta llamada libre.

La filosofía del derecho nos enseña que descansa en parte so-  
bre la naturaleza del hombre, factor constante y primario y en parte-  
sobre la naturaleza de las cosas, es decir, sobre la materia prima de  
la que la ciencia jurídica determina efectos, condiciones, relaciones  
de vida; factor variable y decisivo en el sentido de hacer plausible-  
que determinadas ideas jurídicas que se razonan justas se lleven a ca  
bo. Por lo que " es cierto que la naturaleza de las cosas se enfren-  
ta a la idea del derecho con la exigencia de una estructuración sen  
sa — con sentido — de la materia jurídica dada ( en este caso el De  
recho Internacional ) pero la decisión final incumbe a la idea del de  
recho " (32)

(32) Radbruch, Gustav. Introducción a la filosofía del derecho. 4a.  
ed. México, D.F. Fondo de cultura económica, 1974 p. 30

## CAPITULO IV

### MEXICO Y EL ASILO DIPLOMATICO AMERICANO .

Escribir acerca de México en lo relativo al derecho de asilo — es referirse a uno de los miembros del sistema interamericano que han mantenido tradicional e inalterablemente la vigencia y actualidad del asilo.

Con la aprobación hecha por el Senado Mexicano del tratado — concertado en la X Conferencia de Caracas, Venezuela según decreto publicado en el diario oficial del 31 de diciembre de 1956 y efectuado el depósito del instrumento de ratificación el 6 de febrero de 1957, — México no solo ha mantenido su postura respetando los compromisos internacionales adquiridos en La Habana y Montevideo, sino que lo ha demostrado con su actuación que es lo trascendente.



La experiencia mexicana en la materia, por demás amplia, recuerda haber accedido en España en la guerra civil de 1936, a proteger bajo su pabellón a cientos de refugiados españoles, que solo más tarde al crecer y tornarse hombres de bien, han sabido apreciar el valeroso gesto nacional restituyendo con creces lo que se les brindaba sin condiciones ni humillación alguna.

Y éste honor le corresponde al presidente Cárdenas, quien junto con varias naciones latinoamericanas como Cuba o Colombia, o el mismo Perú practicaron reiteradamente el asilo diplomático, convirtiendo en un privilegio de nuestro continente la confianza que se les brindó a los refugiados, en la que la solidaridad humana creyó como hermanos en desgracia.

Muy elocuente es la opinión del periodista y escritor Francisco Martínez de la Vega, que dedica a la inmigración española a México:

" No hay quizá en la historia mundial un hecho tan nutrido de noble solidaridad humana como ese asilo brindado a miles de refugiados españoles ... Sí, todo esto es ya historia. Pero también lección inolvidable para las juventudes mexicanas. Las limitaciones de nuestro país no le permiten influir decisivamente en los grandes hechos -

de nuestra época. Pero el patrimonio moral no tiene medida ni se incrementa con victorias militares ni con alardes de progreso material. Y en ese tesoro moral de México, nuestra devoción al Derecho de Asilo es la más brillante y valiosa de sus joyas. Cuidémosla con esmero en todas las circunstancias. Que ni las presiones externas ni la de los sectores internos que se sientan afectados por esa fidelidad al humanismo del Derecho de Asilo nos hagan romper esa tradición que forjaron los mejores mexicanos y que es también, en el caso de los republicanos españoles, herencia y compromiso cardenista. " (33)

A poco más de cuarenta años, el compromiso ha sido sellado. - Pues que difícil sería encontrar un campo del saber en que no hubiera uno o varios maestros ilustres de esos que han dejado enseñanzas y escuela.

En el prólogo del libro " El Exilio Español en México " escrito por el expresidente Lic. José López Portillo, abundan ideas que ilustran este capítulo. " México, desde el principio de su vida independiente ha sido tierra de refugio. No solo por cumplimiento de un -

(33) Buendía, Manuel. Artículo red privada. México, D.F. Periódico - excelsior, 29 de octubre de 1982. p. 1a. y 15a. planas.

deber, sino por obediencia a una vocación. Han llegado a nuestro país exiliados ilustres y anónimos, de muchos puntos de Hispanoamérica y -- más tarde -- de Europa, de Asia, de Africa. Nunca cesan del todo estas oleadas. Se diría que la intolerancia no deja de expulsar, implacable, fuera de su patria a los luchadores de la libertad ".

"Y México, cuya Constitución Política ordena respeto absoluto por el pensamiento de las personas, y dónde sería absurdo cualquier -distingo que quisiera basarse en los caracteres étnicos, actúa, en relación con ciudadanos de otros países, con igual afán de que la dignidad que les es inherente no llegue a sufrir mengua.

He aquí el fundamento de la institución del asilo, que implica por otro flanco, no prejuzgar sobre el régimen con el cual los exiliados hayan sido incompatibles. Lo que interesa es salvar al hombre, y salvarlo en integridad, esto es, con su libertad de pensar y de hablar intacta ".

" (....) En el asilo, tal como nosotros lo entendemos, se expresa el humanismo medular del Derecho y de las instituciones de nuestro país. La persona con sus atributos, es el punto de convergencia -- e irradiación -- de toda política y de toda doctrina del Estado -

y de la sociedad "

" México, al abrir su puerta a los republicanos españoles, lo hizo en observancia de estos principios, pero hubo en aquella decisión del Presidente Cárdenas una nota aún más elevada: nuestro país cumplía un compromiso con la historia. Lúcidamente el gobierno de nuestro país comprendió los alcances de la contienda que se libraba en territorio español. Estaba en juego el destino de aquel pueblo y también a poco que se apurasen los términos del problema, el de la cultura occidental.

Al perderse la guerra de España, nuestro mundo quedaba al filo de su destrucción. Una cultura milenaria, que había cifrado en el sujeto humano los valores más altos, podía caer abrumada e indefensa bajo el peso de esa entidad abstracta que es el estado. El estado totalitario, cuya presencia no hubiera podido mitigarse mediante ninguna maniobra dialéctica; el estado Leviatán, absorbente, indiferente a los deseos, a las esperanzas de los hombres de carne y hueso "

" (....) México, en los momentos de la quiebra republicana, apostó sin embargo por la democracia. Fué congruente con sus tradiciones más profundas y leal a los principios que desde siempre, incluso-

desde antes de su independencia política, se agitan en cada uno de -- sus hijos. " (34)

Si, porque no es poca cosa el privilegio de haber recibido un contingente cercano a treinta mil personas, únicamente en México, que sumadas a otras miles de refugiados esparcidos en Latinoamérica, de paso nos dan pauta a afirmar que los Estados Americanos son los modernos precursores de la institución. Como algo digno de ser mencionado, nos gustaría añadir la actitud tan encomiable que asumió el Presidente Lázaro Cárdenas, quien no solamente recibió al numeroso grupo de inmigrantes españoles, sino que optativamente les otorgó la Nacionalidad Mexicana, con dispensa de trámites.

México, conciente de su trayectoria y acorde con los principios rectores de su política internacional, como lo son el respeto a los derechos humanos, la igualdad jurídica de los Estados, la libre autodeterminación de los pueblos, la no intervención, principio estebásico del asilo y la prescripción del uso de la fuerza, lo han llevado a buscar soluciones que permitan tratar el problema de las perso--

(34) Martínez de la Vega, Francisco. El exilio español en México, la ed. México, D.F. Fondo de cultura económica, 1982. p. 10

-nas que por la vía del asilo diplomático ingresan al país.

Lo que se ha traducido en la creación de una comisión interse-  
cretarial para estudiar las necesidades de los refugiados extranjeros  
en el Territorio Nacional que se denomina Comisión Mexicana de Ayuda-  
a Refugiados.

" Los objetivos de nuestra política en el interior y en el ex-  
terior no son dissociables. Representan dos facetas de un mismo progra-  
ma " (35)

La Comisión quedó integrada de la siguiente manera. Artículo-  
primero del acuerdo:

a) El Titular de la Secretaría de Gobernación quién tendrá -  
el caracter de presidente.

b) Un representante de la Secretaría de Relaciones Exterio-  
res.

(35) Tello, Manuel. La política exterior de México. 1a. ed. México,-  
D.F. Fondo de cultura económica, 1975. p. 23

c) Un representante de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Los Titulares de las Secretarías precisadas en el párrafo anterior designarán a sus representantes que fungirán como consejeros - propietarios así como a los suplentes que cubrirán las ausencias de ellos, con las mismas obligaciones y derechos.

Segundo.- La Comisión tendrá a su cargo:

I) Estudiar las necesidades de los refugiados extranjeros en el Territorio Nacional.

II) Proponer las relaciones e intercambios con organismos internacionales creados para ayudar a los refugiados.

III) Aprobar los proyectos de ayuda a los refugiados en el país.

IV) Buscar soluciones permanentes a los problemas de los refugiados.

V) Expedir su reglamento interior y

VI) Las demás funciones necesarias para el cumplimiento de sus fines.

Tercero.- La Comisión se reunirá, a convocatoria de su presidente cuantas veces sea necesario y celebrará cuando menos tres reuniones al año.

A las reuniones de la Comisión se podrá invitar a representantes de otras dependencias y entidades de la Administración Pública que realicen actividades relacionadas con el objeto de la propia Comisión.

Cuarto.- La Comisión se auxiliará con un secretariado técnico, el cual estará integrado por un funcionario designado por cada Secretaría integrante de la misma, y se encargará de formular los estudios y dictámenes que le encomiende la misma, así como las tareas que para el logro de los objetivos de la Comisión le sean asignadas.

El secretariado técnico contará con un coordinador que será designado por el presidente de la Comisión.

Quinto.- Los acuerdos y recomendaciones de la Comisión se ---



comunicarán por conducto del Presidente de la misma a las dependencias y entidades que corresponda, a fin de que provean lo necesario para su cumplimiento. (36)

A los efectos de la ley mexicana, el asilado político es un no inmigrante, de acuerdo a su calidad migratoria, originario del país en que se encuentra acreditada la Embajada Mexicana, que para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas ha solicitado protección. El asilado, puede permanecer en el país el tiempo que la Secretaría de Gobernación estime, atendiendo las circunstancias que concurren según el caso.

El asilo diplomático, se concede en la Embajada Mexicana de que se trate a nombre de México, siendo necesaria la ratificación por la Secretaría de Relaciones Exteriores, que a su vez, informará a la Secretaría de Gobernación y se encargará de la seguridad y del traslado al país del asilado. ( No se conoce un solo caso en el que una vez otorgado el asilo, no fuese ratificado )

(36) Diario Oficial de la Federación. Acuerdo publicado el martes 22 de julio de 1980. Tomo CCCLXI, No. 16

Los asilados políticos, no pagan derechos por su internación al país y quedan sujetos a las condiciones que establece el Artículo 101 fracción VII del Reglamento de la Ley General de Población. Que dice:

a ) La Secretaría (de Gobernación) determinará el sitio en el que el asilado deba residir y las actividades a las que pueda dedicarse y podrá establecer otras modalidades cuando a su juicio las circunstancias lo ameriten.

b ) Los asilados políticos podrán traer a México a sus esposas e hijos menores para vivir bajo su dependencia económica, quienes tendrán calidad migratoria y a los padres en la misma calidad, cuando lo considere prudente la Secretaría.

c ) Los extranjeros que hayan sido admitidos como asilados solo podrán ausentarse del país previo permiso del Servicio Central y si lo hicieren sin éste, se cancelará definitivamente su documentación migratoria; también perderán sus derechos migratorios si permanecen fuera del país más tiempo del que se les haya autorizado. En ambos casos la Secretaría podrá otorgarle otra característica migratoria que juzgue conveniente.

d ) Las internaciones a que se refiere éste artículo se concederán por el tiempo que la Secretaría lo estime conveniente. Los — permisos de estancia se otorgarán por un año y si tuviesen que exce — der de éste, podrán prorrogarse por uno más y así sucesivamente. Al — efecto, los interesados deberán solicitar la revalidación de su permiso dentro de los treinta días anteriores al vencimiento, la que se — les concederá si subsisten las circunstancias que determinaron el asilo y siempre que hayan cumplido con los requisitos y modalidades señalados por la Secretaría. En la misma forma se procederá con los fami — liares.

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 desaparecer las circunstancias que motivaron el asilo político dentro de los treinta días siguientes, el interesado abandonará el país con sus familiares que tengan la misma calidad migratoria, entregando los documentos migratorios que los amparen en la Ofi — cina de Población del lugar de salida.

g ) Los asilados deberán inscribirse en el Registro Nacio —

-nal de Extranjeros dentro de los treinta días siguientes a la obtención de sus documentos migratorios. Además, están obligados a manifestar sus cambios de domicilio y de estado civil en un período máximo de treinta días a partir del cambio o celebración del acto.

h ) Observarán todas las obligaciones que la ley y éste Reglamento imponen a los extranjeros, salvo las excepciones expresas o las que sean contrarias a la naturaleza de su condición de asilados.

En concordancia a sus deberes, los asilados políticos gozan de las garantías que otorga el capítulo I Título I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de acuerdo a su calidad jurídica de extranjeros, el pago de contribuciones, adquisición de bienes inmuebles, naturalización, cambio de estado civil y otros actos jurídicos queda regulado.

Obviamente, se prohíben al refugiado las actividades políticas en el país y aún las que se dirijan directa e indirectamente a desestabilizar el país del cual son nacionales.

Prácticamente, muchos son los casos que podemos citar, aún de refugios que podríamos llamar colectivos, por el crecido número de

personas que solicitan asilo político. Entre los más numerosos el de 1973, que a la caída del presidente de Chile, Salvador Allende, trajo a México algunas decenas de asilados, que al llegar al país se convierten en refugiados. Lo que nos podría llevar a otro aspecto derivado de la concesión del asilo diplomático, es decir su impacto dentro de la sociedad mexicana. Pero posiblemente no podríamos abarcar tantos y tantos aspectos, por lo que nos limitaremos a la semblanza que propusimos al empezar este trabajo.

Como decíamos, el asilo en México de los chilenos hace ya diez años fué bastante numeroso, aunque no tanto como el Asilo Español. Del cual, algunos autores afirman que es el asilo diplomático americano, de ascendencia española y eso legitimaría su concesión en la Madre Patria y en Hispanoamérica. Por tradición, por costumbre.

Casos individuales, también se pueden citar varios, algunos de cuyos personajes se trata, ilustres, sobresalientes como el una vez presidente de la República Argentina, Pedro Héctor Cámpora o el escritor sudamericano Gabriel García Márquez. Todos ellos refugiados al subir al poder grupos políticos opuestos a sus ideas.

Para finalizar el inciso, las palabras que pronunciara al re-

-cibir el Aguila Azteca, Don Gabriel García Márquez :

".... Por desgracia, perduran aún en nuestro continente tiranías remotas y masacres vecinas que obligan a un destierro mucho menos voluntario y placentero que el mío. Hablo en nombre propio, pero sé que muchos se reconocerán en mis palabras. Gracias, por estas puertas abiertas. Que nunca se cierren, por favor, bajo ninguna circunstancia. " +

+ Nota.- Hubiéramos deseado consultar algunos de los expedientes de los refugiados que obran en poder de la Secretaría de Gobernación, -- con el objeto de observar más de cerca algunos detalles que pudieran ser útiles a este trabajo y si se quiere para redondearlo. Sin embargo, se nos informó en la propia oficina para refugiados de el carácter confidencial de los expedientes habidos, incluso en casos anteriores.

## CONCLUSIONES .

1 ) El asilo diplomático o político es realmente una institución de Derecho, que se ha venido depurando en los sistemas legales del hemisferio occidental, consecuentemente al progresar del pensamiento jurídico.

2 ) Su evolución, por tanto, ha ido añadiendo valoraciones necesarias, tales como su otorgamiento a delincuentes políticos - en lugar de comunes como sucedía inicialmente y un criterio distintivo que impide que el asilo diplomático sea considerado una intervención en los asuntos internos de otro Estado.

3 ) En el sistema interamericano encontramos que su práctica ha sido reiterada, sobre todo en el siglo XIX y principios del XX, por lo que parecía que al firmarse el Tratado de La Habana, en 1928 se implantaba como una costumbre generalizada en el continente.

Sin embargo, posteriormente, el desarrollo sistemático del asi

-lo diplomático a partir de una sola idea, la de la calificación unilateral, ha demostrado ser ineficaz pues se han observado algunas — prácticas opuestas, las que en su mayoría no terminan de aceptar la calificación unilateral del delito, consagrada desde la VII Conferencia Panamericana de Montevideo de 1933 y la cual solo fué ratificada por unos ocho estados. Ello, podría interpretarse como el deseo de algunos países de limitar el asilo solamente a algunas figuras delictivas que caen en el dominio del delito político, excluyendo otras que pudieran tener también móviles políticos pero notoriamente antisociales.

4 ) Al no haber un límite preciso entre el delito común y el político, si se discutiera la calificación con el Estado territorial, la institución sería inoperante.

5 ) El caso Haya de la Torre, famoso en los anales del asilo, es mas que una simple diferencia de opiniones respecto a la calificación de un delito. Pone al descubierto la pugna subyacente entre la escuela positiva y la iusnaturalista, lo cual aunque no es nuevo, evidencia el importante papel que desempeña la política exterior de un Estado en la creación y establecimiento de reglas jurídicas internacionales.



Además, nos muestra una curiosa tendencia, el Estado territorial que se niega a otorgar el salvoconducto lo hace indefinidamente, lo que equivale a una negativa que prolonga por años la estancia del asilado en la sede o embajada. El caso del expresidente Cámpora quién estuvo recluido cosa de tres años en la embajada de México en Buenos-Aires es un buen ejemplo.

6 ) La función del asilo diplomático americano es compleja, representa una forma de control recíproco de los estados que como sistema, augura la abolición de irregularidades en el ejercicio del poder; es facultad del Estado asilante y derecho del asilado.

7 ) En el campo doctrinal se espera un próximo desarrollo de la institución que satisfaga el estado actual del derecho internacional, en el cual una violación al orden interno lo es también en el orden internacional.

Dicho desarrollo, a partir de la teoría de los derechos humanos, que es la más reciente y que podra superar algunas contradicciones u objeciones que formalmente se oponen al derecho de asilo en el marco tradicional referido, es decir, como un problema entre estados.

8 ) La certera regulación del caso concreto que se presenta debe presuponer la equidad, la bona fide. Bajo este supuesto, se puede comprender que cada caso es distinto, personal y un precedente de los que seguramente vendrán en el futuro.

9 ) La escasa ratificación hecha por no mas de siete naciones del último tratado concertado en la materia, el de Caracas, Venezuela de 1954, plantea que carece de generalidad en el continente americano. Esa tendencia que no puede ser ignorada contrasta con la práctica de los países tradicionalmente defensores del asilo como Colombia, Venezuela o México. Asimismo, se desprende que el Tratado de La Habana, firmado en 1928, y ratificado por quince países, continúa siendo el principal instrumento técnico con que se cuenta para fundamentar la concesión del asilo diplomático por el país asilante.

10 ) México preserva una noble tradición en materia de asilo que lo ha llevado a ratificar las tres conferencias mencionadas, - La Habana en 1928, Montevideo en 1933 y Caracas en 1954. Acorde con esto, nuestro país continúa con una política exterior favorable al asilo cuando se dan los supuestos previstos, demostrando que es posible ser fiel a un alto principio de justicia, que en algunas circunstancias es el único que les queda a las personas que por alguna razón o a veces sin ninguna, se ven envueltas en sucesos históricos marcada

- mente políticos.

11 ) El asilo diplomático americano del que debemos sentirnos orgullosos, vive en la actualidad el proceso de perfeccionamiento ya común a los estadios de su evolución que de tiempo en tiempo se dá y que plantea nuevas situaciones que requieren nuevas soluciones.

Esto no quiere decir que vaya a desaparecer, como ya ha sucedido en su historia, por lapsos; señala que la misma inercia esencial unida al razonamiento científico deberán buscar nuevas formas para que esta modalidad de asilo pueda manifestarse, brindando al hombre en cualquier sistema jurídico-político, la protección que el orden interno no pueda o no quiera garantizar.

## B I B L I O G R A F I A .

### I. MONOGRAFÍAS.

Fernández, Carlos.

EL ASILO DIPLOMATICO

Editorial Jus,

México, 1970.

Mancia Cerritos, Pedro Antonio.

EL DELITO POLITICO Y LA ACCION REVOLUCIONARIA.

Universidad de El Salvador,

San Salvador, 1971.

Martínez de la Vega, Francisco etal.

EL EXILIO ESPAÑOL EN MEXICO.

Fondo de Cultura Económica

México, 1982.

Martínez Viademonte, José Agustín.

EL DERECHO DE ASILO Y EL REGIMEN INTERNACIONAL DE REFUGIADOS.

Editorial Botas,

México, 1961.

Nevares Pereda, Othón.

EL DERECHO DE ASILO.

Tesis profesional,

Escuela Libre de Derecho

México, 1972.

N. U.

LAS NACIONES UNIDAS AL ALCANCE DE TODOS.

Oficina de Información pública de las Naciones Unidas,

Nueva York, 1960.

Puig, Juan Carlos.

DOCTRINAS INTERNACIONALES Y AUTONOMIA LATINOAMERICANA.

Universidad Simón Bolívar,

Caracas, Venezuela. 1980.

Radbruch, Gustav.

INTRODUCCION A LA FILOSOFIA DEL DERECHO.

Fondo de Cultura Económica,

México, 1974.

Ruiz Funes, Mariano.

EVOLUCION DEL DELITO POLITICO.

Editorial Hermes,

México, 1944.

Sepúlveda, César.

LAS FUENTES DEL DERECHO INTERNACIONAL AMERICANO.

Editorial Porrúa,

México, 1975.

Tello, Manuel  
LA POLITICA EXTERIOR DE MEXICO.  
Fondo de Cultura Económica,  
México, 1975.

Vela Treviño, Sergio.  
CULPABILIDAD E INCULPABILIDAD.  
Editorial Trillas,  
México, 1973.

Villoro Toranzo, Miguel.  
INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO.  
Editorial Porrúa,  
México, 1974.

Frías, Yolanda.  
CURSO DE DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO.  
Apuntes de la Facultad de Derecho,  
Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.

## II. DOCUMENTOS INTERNACIONALES.

X CONFERENCIA PANAMERICANA DE CARACAS, VENEZUELA.  
Texto literal del Acuerdo adoptado en materia de asilo -  
diplomático.  
Caracas, Venezuela, 1954.

ARCHIVO DIPLOMATICO DEL PERU III.

Congresos Americanos de Lima, Tomo II.

Memoria de las Conferencias sobre asilo diplomático en -  
la ciudad de Lima desde 1867.

Lima, Perú, 1938.

III. LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial de la Federación de fecha 5 de abril de -  
1957 ( Decreto que aprueba la ratificación del Tratado -  
sobre asilo diplomático concertado en la X Conferencia -  
Panamericana de Caracas, Venezuela. )

Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de julio de -  
1980 ( Decreto que establece la creación de una Comisión  
Intersecretarial para estudiar las necesidades de los re  
fugiados extranjeros en el territorio nacional. )

Ley General de Población.

Reglamento de la Ley General de Población.

Ley de Nacionalidad y Naturalización.

#### IV. OTROS.

Asociación Mexicana de Periodistas.

Conferencia sobre asilo diplomático sustentada por el -  
embajador colombiano en México, Dr. Domingo Sarasty Mon  
tenegro.

México, 1957.

Biblia.

Libro III capítulo I, Los Reyes.

Complejo de Artes Gráficas Medinaceli,  
Barcelona, España, 1974.

Periódico Excelsior, de la ciudad de México.

Artículo Red Privada, por el periodista Manuel Buendía.

México, 29 de octubre de 1982.

Revista Española de Derecho Internacional.

El derecho de asilo; volumen V, número tres y siguientes.

Madrid, España, 1957.