

263

2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"ACATLAN"

"MEXICO Y EL DERECHO DE ASILO"

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

ALMA GUADALUPE RIVERO RESENDIZ



ACATLAN, ESTADO DE MEXICO

1991

LIBRO C. N.
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis padres Humberto Rivero Mendoza
y Elha Reséndiz de Rivero, que me
han enseñado a esforzarme para alcan
zar cada uno de los objetivos de mi
vida, y a quienes agradezco su amor
y comprensión.

A mis hermanos Carmen, Consuelo,
Porfirio, Humberto, Luis, Patricia
Fernando y Elha, a quienes agrades
co su apoyo.

MEXICO Y EL DERECHO DE ASILO

INTRODUCCION

CAPITULO I.....	1
ORIGENES Y DESARROLLO HISTORICO	1
1) Epoca antigua	1
2) Edad Media	6
3) Edad moderna	9
4) El Asilo en el Derecho Internacional Latinoamericano	12
CAPITULO II	17
ALGUNOS ASPECTOS TEORICOS DEL DERECHO DE ASILO	17
1) Concepto	17
2) Delito político y delito común	21
3) Asilo Diplomático y Asilo Territorial	27
4) Diferencias entre Asilado y Refugiado	36
5) Derecho de Extradición	47
CAPITULO III	50
LA INSTITUCION DEL ASILO EN EL DERECHO INTERNACIONAL CONTENPORANEO	50
1) Cuadro cronológico de Tratados, Convenciones y Acuerdos sobre Asilo	50
2) Proyectos oficiales de Tratados y Convenciones ..	51
3) Principales Convenciones sobre Derecho de Asilo ..	51
4) Consideraciones sobre algunos Instrumentos Internacionales sobre Asilo y Refugio	72
5) Convención de 1951 y el Protocolo de 1967	74
CAPITULO IV	80
EL ASILO EN LA LEGISLACION MEXICANA	80
1) En el Ordenamiento Jurídico Constitucional	80
2) En la Ley General de Población y en otras disposiciones normativas	81
3) Las repercusiones económicas, sociales y culturales de la aceptación masiva de asilados políticos	90
4) El respeto al derecho de asilo como característica de la política exterior mexicana	93
CONCLUSIONES	96
BIBLIOGRAFIA	99

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

Los problemas políticos internos de los estados, las inconformidades con respecto a las formas de gobierno, han originado desde épocas remotas la persecución sin medida de aquellas personas que luchan contra el gobierno o que manifiestan su descontento. La huida de los opositores en busca de protección y garantías a su vida, libertad y seguridad al amparo de otro estado, han dado origen a la institución del asilo y sus transformaciones.

Mediante el presente trabajo, pretendo proporcionar elementos para poder llegar a una comprensión clara del asilo, así como a sistematizar la información más importante, la necesidad de aportar algo de utilidad para los interesados en el tema.

Para la comprensión de la institución del asilo, es necesario describir las transformaciones que se han experimentado en el transcurso del tiempo, éstas se exponen en el primer capítulo, desde la época en que se otorgaba protección a los perseguidos en determinadas ciudades al amparo de los reyes y su evolución posterior, esto es, cuando se otorgaba en los templos y cementerios, lo que originó el asilo religioso. Luego viene la época en que la iglesia va decayendo y el estado se hace más poderoso, siendo éste el que posteriormente otorga el asilo, ya sea en su territorio o en su sede diplomática, dando origen al asilo diplomático. El capítulo finaliza con la importancia y el desarrollo que los

países latinoamericanos han dado al asilo político. En el capítulo segundo, señalo algunos aspectos teóricos sobre el derecho de asilo, los que intentan dar una idea clara del tema que se está tratando, se precisan conceptos así como las diferencias que existen entre las diversas formas que presenta el asilo y los principios que rigen y hacen respetar este derecho. También el tema de la extradición es tratado como contrapartida del derecho de asilo.

El tercer capítulo, describe el marco internacional del derecho de asilo, doy una importancia especial hacia las consideraciones de algunos instrumentos internacionales sobre el asilo y refugio, así como a la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados.

Finalmente, en el capítulo cuarto explico el contenido de las normas existentes en México sobre el asilo político como los aspectos económicos, sociales y culturales que repercuten en nuestro país al aceptar a los asilados y enfatizar sobre la política del estado mexicano respecto de los mismos.

CAPITULO PRIMERO

ORIGENES Y DESARROLLO HISTORICO DEL ASILO

1) Epoca antigua; 2) Edad Media; 3) Epoca Moderna; 4) El asilo en el derecho internacional latinoamericano.

1) EPOCA ANTIGUA.

El asilo surgió como una necesidad de aquellas personas que requerían proteger su vida de las injusticias y aún de la justicia de un rey o de alguna autoridad, creando así la inviolabilidad de algunas ciudades, templos, bosques o territorios en los que se ocultaban para escapar a la acción de sus perseguidores. Algunos fundadores de ciudades acogieron a los fugitivos de otras partes, para establecer un gran núcleo de población.

Debido a los constantes cambios en la historia de la humanidad se hace necesario el estudio del asilo, el cual tiene sus orígenes en los primeros pueblos civilizados.

Con el pueblo Hebreo, el asilo se extiende a las ciudades que fueron creadas para albergar a quienes lo solicitaban. Durante el peregrinar de los hebreos, Moisés destinó seis ciudades elegidas a orillas del río Jordán: Siquem, Kedesh y Hebrón por un lado; Bosor, Ramot y Golán por otro (1) pero la protección en estas ciudades sólo era otorgada al homicida involuntario, quien, si se comprobaba que era culpable del delito que se le imputaba, era entregado a sus perseguidores para que le impusiesen la pena correspondiente.

En Egipto, los templos gozaban del derecho del inerte y pre-

(1) Biblia, Libro de Josué Capítulo 20, versículo del 1-9.

sentaba diferentes características, las cuales dependían de la deidad a la que estaba dedicado el templo, protegía a culpables, deudores y esclavos maltratados, brindándoles seguridad; por el contrario, si el asilado resultaba culpable, no se salvaba de la pena.(2)

Algunos templos fueron acreditados con privilegios especiales, otorgados por los faraones, entre ellos el asyilia, que establecía que aquella persona que se refugiase en el templo, quedaba libre de toda culpa. Muchos sacerdotes solicitaban el derecho para asilar a quien lo pidiera, con el fin primordial de obtener riquezas y también aumentar la población, logrando con esto progresar la región.

Se establecen los efectos del asilo en los templos: Prohibición de entrar a toda persona extraña al templo; prohibición de molestar a los que ahí se encuentran y prohibición de sacar a estas personas por la fuerza.(3)

En Grecia, señala Martínez Viademonte (4) el asilo tuvo su origen utilizándose la misma denominación que en el derecho moderno: ".El vocablo griego "asilos" con la partícula privativa "a" agregada, significa "inviolable" o "indespojable"; por antonomasia, "refugio inviolable" o sea lugar en que el hombre perseguido puede encontrar amparo contra sus perseguidores".(5)

Con el propósito de lograr un gran aumento en la población, se abrieron las puertas de varios lugares, los que albergaron a

(3) *Ibidem* p.6

(4) *Ibidem* p.7

(5) *Ibidem* p.7

cuanta persona lo solicitaba, sin importar si eran criminales, esclavos, extranjeros o gente del pueblo que llegaban buscando un refugio, creando las grandes ciudades. El asilo era otorgado a toda clase de fugitivos. Al alcanzar su objetivo los gobernantes, empezaron a restringir los privilegios a las extensiones de terreno o bosques, en los que se acostumbraba otorgar asilo, limitándolo a determinados lugares, tales como los templos y altares de los dioses. Los principales templos que en Grecia gozaban del derecho del asilo fueron el de Cadmus en Tebas, el de Zeus Olímpico y el de Palas en Esparta; el de Hera en Argos; el de Asclepio en Epidauro; el de Démeter y Perséfone en Eleusis; y el de Apolo en Mileto (6). Toda aquella persona que se asilara en estos lugares, gozaba de protección contra sus perseguidores, dado al concepto de inviolabilidad que surgió en esa época y a la superstición de las penas que los dioses podían imponer a quienes violasen el asilo, lo que hizo que se pudiese respetar y evitar que los perseguidores se hicieran justicia por su propia mano. (7)

Debido a la multiplicidad de los dioses, y al límite de su poder en determinados templos y altares, éstos, no podían proteger al asilado cuando era perseguido por un extranjero, substituyendo de esta manera la protección que brindaban los dioses para ampliarse a los pueblos y ciudades.

Con la ampliación del culto cristiano hasta Grecia y la concepción humanitaria de esta doctrina, desaparecieron las supersticiones de los casti

(6) *Ibidem*

(7) Zárate, Luis Carlos "El asilo en el derecho Internacional Americano" Ed. Iqueima, Bogotá D.E. Colombia 1957.

gos que se pudiesen imponer a los que violasen el asilo, reemplazándola los principios de la caridad cristiana de dar protección a toda aquella persona que fuera perseguida, alcanzando así a salvar su vida al amparo de las iglesias cristianas. (8)

Roma al ser fundada, emplea el asilo para acrecentar su población al ofrecer Rómulo protección a aquéllos perseguidos que venían de otras partes para quedarse. (9).

El asilo no tuvo gran acogida en el pueblo romano, debido al rigor con que eran aplicadas sus leyes, lo que impidió su desarrollo. No obstante, existía el templo del Dios Asileo, que gozaba del derecho de dar protección a quien se lo solicitase, y debido a que se deificaba la figura del emperador, a quien se le atribuía la facultad de asilar a cualquier persona que invocaba su protección bajo las estatuas que en su honor se habían edificado, lo que originó el cometer abusos que provocaron la necesidad de reprimir tal práctica en forma total.

A la caída del imperio romano, la iglesia desempeña un papel importante al brindar protección a cualquier persona que lo necesitaba, originando de esta manera la práctica del asilo religioso en forma más amplia, apoyándose en que la definición de Estado y de justicia se encontraba en decadencia, lo que motivó que los representantes de las iglesias se sostuvieran en el concepto de caridad y en las enseñanzas que Cristo había predicado para redimir a cualquier persona que hubiese cometido algún acto criminal, dando abrigo y protección en las iglesias católicas, como ejemplo tenemos la epístola de San Clemente a los Corintios: "... los

(8) *Ibidem* pp. 7-9

(9) Torres García Francisco, "El Asilo ante el Derecho Internacional Americano", México, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales 1955.

hombres culpables de alguna falta deben ser tratados con dulzura y humildad, a fin de que se acojan a Dios, para la expiación de sus faltas (10) la idea era brindar a los delincuentes la oportunidad de arrepentirse de sus culpas para la reconciliación con el señor, por lo que el asilo se desarrolló ampliamente.

Los Obispos se apropiaron de la facultad de interceder por sus protegidos debido a los poderes civiles que iban obteniendo poco a poco, hasta que los Emperadores viendo tal situación, lo reglamentaron, implicando una colaboración entre ambos poderes, lo que lejos de convertirse en una intervención agresiva en contra de las decisiones de los jueces, dió como resultado la colaboración entre ambos: "...aqueel que ultraja a un magistrado y perturba la paz pública, demuestra una vanidad insolente o viola las costumbres, actitudes ambas que son indignas de la vida clerical" (11)

A la mitad del siglo IV, en las iglesias se refugiaban todo tipo de delincuentes, quines se ponían a salvo gracias a la intercesión del clero, que no permitía que el asilado fuese sacado por la fuerza, se le otorgaba protección, pero no ponía obstáculo a la justicia, no se encontraba amparado jurídicamente. Debido a la decadencia de la intercesión, el asilo se va reconociendo, Justiniano, niega protección a los culpables de homicidio, adulterio, rapto y violación.

En los concilios celebrados en el año 585, se establece el deber de respetar el asilo. (12)

A medida que la organización legal de la sociedad se mejora, el derecho de asilo se va definiendo y reglamentando por la costumbre y por las leyes, humanizándose por la influencia de la religión.

(10) *Ibidem* p. 14

(11) *Ibidem* p. 6

(12) *Ibidem* p. 16

2) EDAD MEDIA.

En la edad media, se continúa otorgando protección en los templos que gozaban de diplomas que les eran otorgados por los señores feudales, los que garantizaban su inviolabilidad bajo la pena de excomunión, posteriormente se estableció en diversos concilios, lo que constituyó factor primordial para la creación de grandes ciudades alrededor de las iglesias, lo que dió origen y constituyó el fundamento del derecho del asilo, al establecerse dentro de los concilios, y en el decreto de Graciano (13) el derecho de la inviolabilidad, considerándolo como zona de inmunidad.

Gregorio IX, extiende el derecho de asilo a todas las iglesias o capillas, estuvieran o no consagradas, siempre y cuando hubieran sido construidas con la autorización del Obispo y que se hagan celebraciones en ellas con el consentimiento del mismo.

La costumbre reconoce el derecho de asilo a los monasterios y claustros de las iglesias, asimilándose generalmente los hospitales a los monasterios. La inmunidad protege tanto a los bienes y a la persona de los asilados.

En España, la tradición del otorgamiento del asilo se encuentra en el Fuero Juzgo, en su libro IX en donde se extiende a un radio de treinta pasos alrededor de los muros de las iglesias. (14)

Poco a poco va decayendo el poder de las iglesias y el civil aumenta su poderío, negando de esta manera los privilegios que venía gozando la iglesia, suprimiendo los abusos que se habían cometido, aplicando así el rigor de las leyes a los perseguidos.

(13) Fernández, Carlos. op. cit. p. 14

(14) Martínez Viademonte, José. p. 10

Por ordenanza de Luis XII se suprime el derecho de asilo en algunas iglesias de París; Francisco I, por la famosa ordenanza de Villiers-Cotterets del primero de agosto de mil quinientos treinta y nueve, abolla la inmunidad del asilo religioso y lo subordinaba a la decisión del juez en materia penal. Enrique II, por ordenanza de 1547, disponía que los culpables fuesen buscados en todas partes, iglesias, etc. (15)

En todos los lugares fueron promulgadas disposiciones en donde se suprimían los privilegios que venían gozando las iglesias, las cuales luchaban por mantener este derecho.

Debido a que era violada la protección otorgada en las iglesias, los perseguidos buscaban amparo huyendo hacia otros estados, en donde les otorgaban protección, bajo la nueva concepción de que un estado se podía rehusar a entregar a un refugiado, llegando así a reconocer el asilo como un derecho del estado asilante. En esta época, el asilo sólo se otorgaba a los delincuentes del derecho común, esto se debía a la concepción que se atribuía a los delincuentes políticos, surgiendo de esta manera el asilo territorial. En las Repúblicas Italianas, se concede el asilo territorial precisamente a los delincuentes de delitos políticos.

Comienzan a surgir dentro de las leyes internas de los estados, normas que regulan la situación jurídica de los asilados.

La Constitución Francesa de 1791, establece en su artículo 120 lo siguiente: "... Se concede derecho de asilo a los extranjeros desterrados de su patria por la causa de la libertad"(16). Comenzando a regular la situación de los delincuentes políticos para otorgarles protección contra sus perseguido-

(15) *Ibidem.* p. 12

(16) *Ibidem.* p. 13

res, lo que no ocurrió cuando se otorgaba el asilo religioso que protegía a toda clase de delincuentes. Las Leyes de Partidas definieron el asilo como un privilegio para iglesias y cementerios hasta que por la lenta decadencia del poder eclesiástico derivado de la Reforma, éste derecho fue perdiendo la reverencia que se le guardara en el medioevo.

3) EPOCA MODERNA.

El concepto de Estado va tomando gran importancia, organizándose internamente, aplicando las leyes en forma más humanizada. Los tratadistas comienzan a elaborar el principio de soberanía, con base a la cual se acentúa con mayor fuerza la protección de los delinquentes políticos, a quienes se les debían respetar sus ideas políticas como ser humano; puesto que el progreso político y social del hombre se ha logrado gracias a las distintas concepciones que se tienen de las formas de gobierno, al luchar por un mejor nivel de vida y derrocar la tiranía de los gobernantes, logrando avances que permiten el desarrollo de la humanidad. Creando un concepto más amplio sobre la protección a los asilados, quienes gracias a la solidaridad de los estados obtienen el amparo que necesitan.(17)

El asilo diplomático y el asilo territorial, surgen en las formas que actualmente las conocemos, debido a la decadencia en la protección que brindaban los templos, los perseguidos huían a territorios del estado vecino, que gracias a las cercanías le permitían escapar de sus perseguidores, obteniendo de esta manera asilo en territorio extranjero, y debido al concepto que surgió sobre la soberanía, impidiendo de esta manera la violación del territorio, surgiendo de esta manera el Asilo Territorial.

Al florecer la organización de la diplomacia en el siglo XV, apoyándose en el derecho de la inviolabilidad, la República de Venecia comenzó a tener embajadores cerca de las Cortes

(17) *Ibidem.* p. 19.

extranjeras, al atribuírsele inmunidad a los representantes de los Estados, quienes otorgaban protección en las sedes a los perseguidos originando de esta manera el asilo diplomático, asimismo, se aplica el principio de extraterritorialidad(18), el cual se extiende de los edificios de la embajada y legaciones a los barcos de guerra.

Las personas enviadas para cumplir alguna misión, gozabande inmunidad, lo que hizo que se extendiera a las personas que solicitaban asilo y que se encontraban dentro de las legaciones, favoreciendo primeramente a los delinquentes comunes.

La paz de Westfalia de 1648, viene a dar carácter permanente a la diplomacia y a partir de esta fecha el asilo diplomático adquiere mayor importancia.

En la mayoría de los países europeos, se pudo observar como el asilo diplomático va adquiriendo gran auge, como se observó en Francia, Inglaterra, Polonia, España, Suecia, países en los que se suscitara muchos conflictos que influyeron a que las naciones adoptaran diversas medidas para regular el asilo.

La doctrina general era favorable a la tolerancia del asilo diplomático, considerándolo como cotelario de los privilegios diplomáticos. Varios autores, invocaron distintas razones para el asilo diplomático: motivo de humanidad, análogos a los que sirvieron de base al asilo religioso en los últimos tiempos de esa práctica de idéntica índole a las alegadas actualmente para defender el refugio territorial del delincuente político.

Es evidente que debido a los privilegios de que gozaban los agentes diplomáticos, se llegó a abusar del asilo otorgado por

(18) Principio que fundamenta el asilo.

los mismos, ya que aparte de la inmunidad a su persona, se llegó a exagerar ampliándolo tanto a los carros de los diplomáticos como a sus anexos, cometiéndose abusos; lo que ocasionó que degenerara el uso del asilo, como ejemplo tenemos el *Ius Quarteriorum* (19) que consistió en la franquicia de barrio, -- cuando se llegó a este extremo, el asilo diplomático consistió en una práctica insostenible, motivando numerosos conflictos y la hostilidad contra esta clase de asilo.

Como ejemplo en la práctica del asilo encontramos en Grecia la revolución de 1862; en Moldavia, Valquia, Servia durante la persecución de los judíos, el Cónsul inglés en Galatz ofreció asilo a toda aquella persona que lo solicitaba; en 1867 en Turquía, el Consulado de Francia en Esmirna, concedió asilo a Midhat Pachá y el cuerpo consular lo hizo respetar en conjunto; en 1895, el embajador de Alemania e Italia concedieron asilo diplomático a jóvenes turcos y los embarcaron en sus naves de guerra, durante las confrontaciones civiles españolas. También se practicó en España, país que a su vez lo concedió repetidamente en América Latina en donde recibe nuevo y extraordinario impulso. Mientras que la estabilidad política europea casi lo hacía desaparecer; la inestabilidad latinoamericana le daba más oportunidad y más vitalidad de la que nunca había tenido, haciéndola una importante institución del Derecho Convencional Latinoamericano.

(19) Zárate, Carlos, op. cit. p 34.

4) EL ASILO EN EL DERECHO INTERNACIONAL LATINOAMERICANO.

El asilo encontró en América Latina campo propicio para su desarrollo, debido a la facilidad de amparo que ofrece la proximidad de la Misión Diplomática en comparación con la distancia y peligros de toda índole que se -- presentarían al cruzar la frontera para solicitar refugio en el país vecino.

La época colonial fue propicia para que la iglesia otorgara protección a los perseguidos por los representantes políticos de la Corona Española, - la cual expidió decretos reales para limitar el asilo, no dando resultado. Pero encontramos que la iglesia y el estado, estaban bajo el dominio de la Corona, no representando un peligro. Pero con la decadencia de las iglesias al separarlas del Estado, después de la Independencia, sus privilegios fueron decayendo, al grado de no intervenir en la política del Estado, en la década de 1820, las autoridades violaban los recintos, penetrando en ellos violentamente y aprehendiendo a sus enemigos, lo que originó que se buscaran lugares mejores para su protección, refugiándose en las embajadas y legaciones que se habían establecido en los países que iban logrando su independencia y al establecerse los privilegios e inmunidades de que gozaban dichas embajadas y que de no respetarse ocasionaban ruptura de relaciones diplomáticas. (20)

Los autores Carlos Calvo, Bustamante, Roque Sáenz Peña, Jiménez de Asúa(21) fundaban el asilo en la extraterritorialidad. Otros estudiosos de las normas internacionales, negaron la existencia del derecho de asilo por ser -- contrario a la soberanía y al concepto de seguridad del Estado y otro gran número lo aceptó, considerándolo como una práctica humanitaria.

(20) Neale Ronning, C. "Derecho y política en la Diplomacia Interamericana" Unión Tipográfica, Editorial (UNAM) México 1965.

(21) *Ibidem*. p. 43.

Se puede decir que todos los Estados Latinoamericanos han afirmado y negado la existencia de una costumbre jurídicamente relevante, de acuerdo con las circunstancias y se encuentran casos de personalidades que negaron el derecho de asilo mientras estuvieron en el gobierno y que después lo solicitaron y lo defendieron por que se encontraban vencidos y tenían ser objetos de persecuciones.

La posesión expresa de varios gobiernos al derecho de asilo derivó en general, de situaciones en las que esos gobiernos no juzgaron de su interés el reconocer el asilo, no de que éste pudiese ser contrario al interés general de los Estados, sino del hecho de que lo consideraban contra el interés del gobierno emanado muchas veces de la revolución o debilitado por la revolución fracasada, pero es un hecho que el asilo en Latinoamérica ha sido respetado, proporcionando además protección y garantías para poner a salvo al asilado. Existe un gran número de ejemplos que ilustran lo anterior. El más conocido es el caso de Raúl Haya de la Torre en Perú(22), quién se refugió en la Embajada Colombiana, en 1948; Bolivia respetó el asilo otorgado en varias legaciones, permitiendo la salida de un gran número de asilados. En Venezuela en 1858, tres personas se refugiaron en las embajadas británica y francesa, lo que motivo el descontento de las autoridades venezolanas, las que respetaron el asilo, después de cuatro meses se celebró un convenio para darle fin a éste conflicto. México otorgó asilo a los españoles con motivo de la guerra civil Española.

Debido a las situaciones políticas por las que ha atravesado últimamente Latinoamérica, que se han originado por la lucha del poder entre los grupos más importantes y en donde necesari-

(22) El caso más controvertido en Latinoamérica, para mayores datos, ver Carlos Fernández, op. cit. p. 127.

riamente resultaría un vencedor, el perdedor se veía en la necesidad de solicitar protección, quien lejos de ser una carga para el estado que se la otorgaría, resultaba un privilegio el brindarle amparo, puesto que eran personas poderosas y ricas, que transferirían su capital e invertirían en estos países aumentando su economía, institucionalizándose así el asilo en América Latina, al ser aceptado por la mayoría de los países latinoamericanos.

Debido a las inconformidades de la ciudadanía por la forma de gobierno, motivó el origen de grupos insurgentes los cuales se encontraban formados con gente del pueblo, quienes luchaban por mejorar su situación, motivando así represiones y persecuciones hacia dichos grupos, que se ven obligados a huir hacia otro país para proteger su vida y su libertad, dando origen a la problemática del asilo masivo en territorio de otro estado repercutiendo económica, social y culturalmente.

A pesar de que la afluencia masiva de asilados no es nueva, ha asumido graves proporciones en los últimos años. El fenómeno de movimientos masivos de asilados es tan amplio en dimensiones que ningún continente ha permanecido al margen de este problema.

Algunas de las causas que originan la masiva afluencia de asilados en el mundo son la represión, los regímenes racistas, la agresión, el colonialismo, la ocupación; así como los factores socioeconómicos.

El cruce de las fronteras internacionales por los asilados afecta seriamente a las ciudades que los albergan.

los asilados al desligarse de su patria, para internarse en otro territorio que los acepta, sufren con frecuencia graves problemas de adaptación. Por un lado las generaciones subsiguientes son extrañas en el país que nacen y los son también en el país de sus padres. Otro problema que se presenta es el de conseguir una forma de subsistencia, trabajo, establecer un nuevo hogar y asimilar la nueva cultura que marca la diferencia de costumbres entre su tierra y la patria que lo acoge. Hay países como Francia, Alemania y Suiza, en donde los habitantes que han llegado a poblarlos sobrepasa el diez por ciento de los habitantes nativos, lo que da lugar a actitudes racistas, creando un problema de identidad nacional para los oriundos, que se muestran temerosos de que el número de inmigrantes sobrepase a la población del país, llegando a presentar situaciones de peligro de desnacionalización. En México, hemos tenido la experiencia de los refugiados españoles(23), que tardaron mucho en tener la posibilidad de retornar a su patria, porque la situación política interna que los presionó a salir de su territorio se prolongó en el poder casi cuatro décadas.

Los casos más conocidos sobre asilo masivo son: los palestinos, Somalíes, - Etiópes, Tailandeses, Camboyanos, Vietnamitas, Afganos, Saharianos, Nigerialos, en los otros continentes del mundo.

Los golpes de estado militares que afectan a las naciones del Cono Sur del Continente Americano en la década de 1970, así como las luchas por la liberación de Nicaragua, Guatemala y El Salvador, ocasionaron que un gran número de personas, que

(23) Quienes recibieron por parte del entonces Presidente Lázaro Cárdenas, toda la ayuda necesaria para ingresar a nuestra sociedad.

se calcula en varios millones, buscaran y recibirán asilo en distintos países.

A partir de 1978, el número de refugiados aumentó considerablemente, ubicándose en América Central y parte del Cono Sur encontramos a los refugiados Nicaraguenses, de El Salvador, Cuba, Haití, y Bolivia, situación que pudo resolverse mediante la repatriación voluntaria.

En México se han asilado varios miles de ciudadanos de los Estados de América del Sur y decenas de miles de refugiados de Centroamérica.

CAPITULO SEGUNDO

ALGUNOS ASPECTOS TEORICOS DEL DERECHO DE ASILO

1) Concepto; 2) Delito Político y Delito Común; 3) Asilo Diplomático y Asilo Territorial; 4) Diferencias entre Asilado y Refugiado; 5) Derecho de Extradición.

1) Concepto.

El término asilo se utiliza como sinónimo de protección, dentro de la materia que nos interesa, éste concepto en sentido de carácter general incluye al asilo diplomático (político) y al asilo territorial (refugio).

"El asilo, en todas sus formas, consiste esencialmente en una derogación ex ratione loci de todas las facultades jurisdiccionales y de imperium que un estado soberano posee normalmente sobre las personas que se encuentran en su territorio, ya sean nacionales o extranjeras y siempre que las mismas no gocen de privilegios igualmente extraterritoriales que las protejan o acompañen, por razón de sus funciones diplomáticas o de otro orden" señala Martínez Viademonte, quién coincide con la Doctora Tatiana B. de Maekelt, al señalar en este concepto los elementos del asilo, los cuales son: El riesgo inminente, privación de las garantías, que exista una persecución y la solicitud del amparo a un estado. (24)

Manuel Portilla Gómez, señala: " El derecho de asilo consiste en la protección y amparo para que pueda encontrar acomodo en su territorio o en lo que se considere extensión del mismo - busques o aeronáves e incluso la misión diplomática acreditada en ese país,

(24) B. de Maekelt, Tatiana, "Instrumentos en Materia de Asilo" UNAM., 1982 p. 140.

en el cual dicho individuo sufre el riesgo inmediato o inminente de ser privado de su libertad o de su vida por ser objeto de una persecución política. (25)

PRINCIPIOS QUE FUNDAMENTAN EL ASILO

En el curso de la práctica del asilo por los países latinoamericanos se fueron delineando principios que proporcionan al asilo su fisonomía jurídica. Tenemos así el reconocimiento del derecho de buscar y recibir asilo y el principio de no devolución.

El derecho de buscar y recibir asilo se origina como una facultad del ser humano al ver privados sus derechos más elementales así como las garantías que protegen tales derechos en un medio de inseguridad. Este derecho se encuentra reconocido en la Convención de San José, en su artículo 22, párrafo 7, el cual es semejante al artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (26). La persona que solicita asilo, cumple con el acto legítimo para proteger su vida, lo cual no crea el deber jurídico de otorgarlo al país que se solicita, pero sí crea la obligación a los estados de respetarlo, en virtud de que éste ejerce un acto de soberanía en apoyo a los fines humanitarios de esta institución. Por lo tanto, toda persona puede hacer uso del derecho de buscar y recibir asilo, pero es el estado quien ejerce el derecho de otorgar tal calidad.

Hay juristas que señalan que para que pueda ser concedido el asilo se requiere una base jurídica y la convicción de que es legalmente obligatorio, al poner en discusión este hecho, no se ha llegado a ninguna conclusión de bido a las múltiples concepciones que se tienen sobre el asilo, no obstante

(25) Portilla Gómez, Juan Manuel "Aspectos Jurídicos del Terrorismo Internacional" Anuario Mexicano URAM 1978.

(26) Archivo Histórico Diplomático Mexicano "Convenciones sobre Derechos Humanos" S.R.E. México 1981.

se ha precisado la importancia de la concesión de tal derecho, al ser respetado, al entregarse el salvoconducto así como las garantías necesarias para que el asilado salga de su país o cuando ha traspasado la frontera de otro estado.

Principio de no devolución. Este principio tiene su origen en América Latina y de acuerdo al mismo, el país receptor de un refugiado político no puede devolverlo a la nación en donde corra peligro su vida o su libertad este principio se encuentra reconocido tanto en el derecho americano como en el sistema de las Naciones Unidas.

La Convención de San José establece en los párrafos 8 y 9 de su artículo 22 que: "En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida, o a la libertad personal esté en riesgo de violación por causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de opiniones políticas. Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros". (27)

El principio de no devolución (28) por estar incluido en todas las Convenciones sobre asilo territorial concertadas en América, ha sido considerado como parte del derecho consuetudinario (29)

En la actualidad, en algunas regiones de América Latina, el principio de no devolución se encuentra en crisis, debido a que no sólo se entregan a los perseguidos políticos, sin emple

(27) Ibidem p. 88

(28) Conocido como el principio de Non-refoulement.

(29) Gross Espiell, Hector. "El derecho Internacional Latinoamericano sobre asilo territorial y extradición en sus relaciones con la Convención de 1958 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp.33-81.

arse el procedimiento de la extradición (si es que esta procede, de acuerdo al estado que ha otorgado el asilo), cuando se les imputan delitos comunes, sino que existen colaboración de las fuerzas policiales o de seguridad para actuar coordinadamente en los territorios de sus respectivos estados. El principio de no devolución pretende proteger al asilado cuando el estado asilante se encuentra imposibilitado a seguir sosteniendo el asilo, no devolviéndolo a su país de origen, sino procurando ponerlo a salvo en el territorio de un tercer estado que se ha comprometido a otorgarle las garantías y los elementos necesarios para proteger su vida mientras dure el asilo.

También es importante mencionar el principio que señala el preámbulo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial, que establece: "... El otorgamiento por un Estado de asilo... es un acto pacífico y humanitario y ..., como tal no puede ser considerado inamistoso por ningún Estado". (30). Este es el principio de la reciprocidad que intenta despolitizar este derecho para que los gobiernos, tengan mayor libertad para conceder protección y brindarla con mayor eficacia y rapidez y no obstaculizar esta meritoria tarea.

Para la concesión del asilo se requiere: " ser perseguido o tener fundado temor de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social determinado u opinión política, incluida la lucha contra el colonialismo y el apartheid" (31), por el contrario, no se concederá asilo a aquellas personas que hayan cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad según los

(30) Monsalli, Michel op. cit. p. 30

(31) Artículo 2º, proyecto de las Naciones Unidas.

instrumentos internacionales así como actos contrarios a los principios y propósitos de las Naciones Unidas; tampoco se concederá asilo a aquéllas personas que hayan cometido un de lito grave de derecho común, según las leyes y reglamentos del estado que concede el asilo.

Encontramos que dentro de los Tratados y Convenciones celebrados internacionalmente, el término asilo es utilizado en distintas formas, como sinónimos del asilo diplomático y del asi lo político; y el asilo territorial como refugiado o refugiado político, pero ambos conceptos encierran en ellos el mismo objetivo, y la calidad que se otorga corresponde al gobierno que brinda el asilo así como la calificación del delito que motiva tal petición, cuando lo hay.

2) DELITO POLITICO Y DELITO COMÚN.

Dentro del derecho de asilo, la concesión de esta protección se otorga actualmente a aquellas personas que son perseguidas por delitos políticos (Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889, artículo 16), delitos políticos concurrentes en que no procede la extradición (artículo 11 y 12 del Tratado de Montevideo sobre Asilo y Refugio Políticos de 1939) o por ser perseguido "por motivos políticos" (artículo 11 y 12 de este Tratado), (32); Según las Convenciones y Tratados Americanos; en relación con el sistema de las Nacio nes Unidas se les otorgará asilo o refugio: "... a toda perso

(32) Se exceptúan los actos terroristas, tal como se establece en las Convenciones sobre Asilo.

na que, como ... y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no pueda o a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país, o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. (33). Asimismo, se prohíbe otorgar asilo cuando la persona que lo solicita es condenada por delitos comunes, principio que ha quedado plasmado en las Convenciones y Tratados que se han celebrado sobre asilo.

La noción del delito político se atribuye a Filangieri (34) se le considera debido a los móviles que lo originan.

El Comité Jurídico Internacional (35) señala que para el otorgamiento del asilo sería muy difícil establecer un concepto sobre el delito político, mismo que acarrearía una serie de problemas, en primer lugar al tener que reunir los elementos de la definición, asimismo, al calificar en conjunto los elementos de hecho y de derecho que definirían el concepto, lo que ocasionaría el prolongar el otorgamiento del salvoconducto respectivo, así como un prolongado debate que retrasaría la salida del asilado de su estado territorial, se encuentran

(33) Salvador Lara, Jorge. "Concepto de Asilado" UNAM 1982 p. 95

(34) Portilla Gómez, Juan Manuel. op. cit. p. 302

(35) Ibidem., p. 123-124.

en el supuesto las personas perseguidas por motivos políticos quienes no siempre serán personas que hayan cometido un delito por lo que dicho concepto no sería aplicable para el otorgamiento del asilo político; también al hacer la calificación del delito político el estado asilante, tendría la obligación de emitir los supuestos que motivaron la comisión del delito, interviniendo en cierto modo en la forma interna de gobierno del estado territorial.

Para la concesión del asilo por cualquier estado, corresponde a éste la calificación del delito que originó tal petición, así como el derecho que tiene de exigir el respeto por parte del estado territorial para brindarle las garantías necesarias que el derecho internacional ha establecido. En la calificación del delito se requiere observar la finalidad del hecho y las circunstancias que lo rodean, pero si existiera alguna diferencia de opiniones, se plantearía ante los organismos internacionales que las partes reconozcan para dirimir cualquier problema que se pudiese presentar. En relación con los delitos comunes, no es posible la concesión del asilo debido a los fines que este persigue, por lo que el asilado será entregado cuando sea requerido por medio de la extradición.

Las convenciones que se han celebrado en relación con el asilo ya sea diplomático o territorial, establecen como norma, en relación con el pedimento de extradición que será entregado el delincuente, cuando éste es acusado por delitos comunes; así como cuando se es inculcado previamente a un delito político por delitos comunes y por tribunales ordinarios (Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1939); tampoco se

otorgará asilo cuando el reo a cometido delitos comunes de trascendencia internacional como el secuestro, el homicidio y otros atentados contra la vida y la integridad de las personas a quienes el estado tiene el deber de extender protección internacional, así como la extorsión conexa con estos delitos (artículo 2º de la convención sobre Terrorismo de 1971).

No se podrá amparar bajo el asilo los perseguidos por actos opuestos a los principios y propósitos de las Naciones Unidas (artículo 14, párrafo 2 de la Declaración Universal) y que son: Delitos contra la paz, delitos de guerra o contra la humanidad. (36)

Para poder precisar una definición sobre el delito político, el Comité Jurídico Interamericano señala que pueden tomarse en cuenta las apreciaciones siguientes: "... 1) Son delitos políticos las infracciones contra la organización y el funcionamiento del Estado. 2) Son delitos políticos las infracciones conexas con los mismos. Existe conexidad cuando la infracción se realiza: a) para ejecutar o favorecer el atentado configurado en el número 1, y b) para procurar la impunidad por delitos políticos.

3) No son delitos políticos los crímenes de barbarie y vandalismo, y en general todas las infracciones que exceden esos límites lícitos del ataque y de la defensa.

4) No es delito político el genocidio, de acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas (37), elementos que son muy importantes de considerar para la concesión del asilo y que éste no pierde la principal función para la que fue creada esa institución.

(36) *Ibidem* p. 132

(37) Vargas Carreño, Edmundo. "El Comité Jurídico Interamericano" UNAM 1982.

También se intentó dar una solución al problema de la definición del delito político en la Conferencia de Viena de 1957, en donde se establece como puntos finales: (38)

"Primero: No existe limitación entre el delito político y delito común, pero es importante la exacta tipificación del delito al amparo de las garantías que se establecen y que son reconocidas por la mayoría de los países.

Segundo: El Juzgador debe precisar la importancia del motivo del acusado, para reducir la pena.

Tercero: No se tomará como delito la expresión de una opinión política o de otro orden, dejando a salvo los derechos fundamentales".

La cuarta Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos del 24 de agosto al 9 de septiembre de 1959, señala al respecto:

"I.- Delito político.

a. Delito político en sentido objetivo; estudio de las infracciones que tienen por objeto alterar o destruir el orden institucional.

b. Delito Político en sentido subjetivo: estudio de las infracciones comunes que tienen por objeto un fin político;

c) Delitos conexos; estudio sobre las circunstancias constitutivas de esa conexión. Autonomía o absorción en el rubro anterior.

II.- Casos que pueden no ser considerados como delitos políticos:

a. Terrorismo: estudio acerca de los caracteres del terrorismo.

b. Atentado contra la vida de un Jefe de Estado o Gobierno:

estudio acerca de esta figura delictiva en los casos mas comunes

y en los de lucha abierta;

c. Delitos de barbarie, vandalismo, o de lesa humanidad; estudio acerca de si un delito que excede los límites del ataque y de la defensa puede ser considerado o no como político, bajo este rubro se estudiarán los delitos que constituyen violaciones de los derechos humanos fundamentales.

d. Delitos cometidos por móviles egoístas, viles o regresivos." Lo anterior nos da pauta para afirmar que los delitos políticos son actos que perturban el orden institucional, la organización del Estado y aquellos que tienen un fin político.

Dentro del régimen político mexicano, al considerar los delitos políticos se otorga al ciudadano las garantías necesarias para diferenciarlo de los delitos comunes con el objeto de otorgar asilo y las ventajas que nuestras leyes establecen.

El Código Penal vigente establece en el artículo 144 que: ".Se consideran delitos de carácter político los de rebelión, sedición motín y el de conspiración para cometerlos". Es importante mencionar que en el otorgamiento del asilo, lo que tiene importancia preponderante es la declaración del solicitante y la apreciación de los hechos por parte de las autoridades que conceden asilo.

En cuanto a la penalidad del delito político, se observa lo que establece el Código Penal, respecto a las garantías en la comisión de estos delitos, el artículo 23 de dicho código nos dice: "... No se aplicarán los artículos anteriores tratándose de delitos políticos y cuando el agente haya sido indultado por ser inocente"., al referirse a los artículos anteriores, lo hace a los preceptos 20, 21 y 22, los cuales se refieren a la reinci-

dencia, la cual no es configurable en los delitos políticos. Otra consecuencia de calificar como político un delito es que el ejecutivo tiene la facultad para conmutar las sanciones y dictar amnistías en relación a los mismos delitos (39), también el artículo 26 del código antes invocado establece: "... Los procesados sometidos a prisión preventiva y los reos políticos, serán reclusos en establecimientos o departamentos especiales; tratándose del confinamiento el que consiste en la obligación de residir ... cuando se trata de delitos políticos la designación la hará el juez que dicte la sentencia", y el artículo 73 del Código Penal otorga la garantía de la conmutación de las sanciones que el Ejecutivo puede otorgar.

El delito político en nuestro derecho mexicano, es considerado objetivamente, tomando en cuenta el bien jurídico tutelado.

3) ASILO DIPLOMATICO Y ASILO TERRITORIAL.

En el análisis de las características que presenta el derecho de asilo, el cual ha evidenciado la evolución que ha experimentado en los últimos años, presentándose éste en dos aspectos, el asilo diplomático y el asilo territorial.

En relación con la terminología respecto al asilo diplomático y el asilo territorial, es conveniente aclarar que el asilo diplomático es conocido también como asilo político asimismo, se utiliza el término en la Convención de la Habana de 1928 y en la de Carácas de 1954, y el asilo territorial como refugio o refugio político así se encuentra en la Convención de Carácas de 1954; ambas instituciones se conciben como dos aspectos

(39) Art. 28 del Código Penal vigente para el Distrito Federal.

de un mismo derecho: el asilo.

ASILO DIPLOMATICO

El asilo diplomático surge a raíz de los privilegios que se concedieron a los representantes de los estados, quienes se establecían en el territorio de los países que los albergaban, otorgándoles inmunidad, principio que se relaciona con la extraterritorialidad. Ambos conceptos son fundamentales para que el asilo pudiera tener sus bases, pues sin el respeto a los mismos no se podría dar protección debido a la violación y ultrajes a las embajadas.

Debido a que el asilo era considerado como una ficción, hubo quienes violaban el otorgamiento de ese derecho, allanando las sedes diplomáticas cuando se perseguía a un delincuente político, argumentándose que éstos atentaban contra la seguridad pública, considerándolo un delincuente común. Esto motivó en parte el decaimiento del derecho de asilo y también influyó el mal uso que le pretendieron dar algunos embajadores y príncipes. En Latinoamérica, la costumbre de conceder protección en las embajadas o legaciones ha sido respetada, proporcionando protección y garantías necesarias para poner a salvo al asilado. A pesar de la variación en las leyes de los estados, es impor tante tomar en cuenta la aceptación por parte de las legislaciones a los principios de inmunidad diplomática y a la extraterritorialidad.

Hasta el momento, no ha tenido éxito los intentos internacionales para lograr la aceptación universal del derecho de asilo di

plomático en términos formales.

Actualmente, América Latina es la única región en la que el asilo diplomático es objeto de regulación convencional, por lo que organismos internacionales tales como el Instituto de Derecho Internacional y la Asamblea General de las Naciones Unidas han intentado obtener una regulación a nivel universal sobre el derecho de asilo, sin tener éxito, lo que hace necesario darle mayor apoyo a esta institución. Es importante aclarar que por lo que respecta al asilo territorial existen normas y principios internacionales con carácter universal.

Carlos Fernández señala: "...El asilo diplomático representa, pues, desde el punto de vista del derecho internacional tradicional, el ejercicio de una función de control recíproco de los estados, para conseguir que la justicia sea bien aplicada y la humanidad respetada, teniendo a su vez una función compleja: a) evitar que se cometan violencias o injusticias contra una persona - finalidad inmediata y preventiva - de contenido humanitario pero de naturaleza jurídica.

b) contribuir a la realización de la seguridad y de la justicia en la sociedad internacional, es decir, garantizar al individuo, aún en condiciones particularmente anormales de la vida de un estado, el desarrollo y la realización normal de su personalidad - finalidad mediana - de carácter jurídico - social o hasta político." (40)

(40) *Ibidem* p. 199.

Neale Ronninge, conceptúa el asilo diplomático en la siguiente forma: "Es la práctica de dar protección en un lugar que tiene derecho a inmunidad o inviolabilidad diplomática (ordinariamente una embajada o legación) a un individuo perseguido por las autoridades de su propio país . . . También se utiliza el término asilo diplomático para referirse a la protección temporal que se da a un individuo perseguido por el populacho o por algún agente policiaco cualquiera". (41)

El agente diplomático, para que pueda conceder el asilo es necesario que goce de una situación privilegiada, lo que permite que actúe en completa libertad. Asimismo, debe sostener con seguridad sus objetivos y los intereses del estado del cual recibe sus funciones.

De lo que se deduce que el agente diplomático resolverá si se otorga o niega el asilo, quien tiene a su vez, la obligación de informarlo a las autoridades de su estado así como las circunstancias que se presenten en la concesión de este derecho. Pero éste procedimiento, debe realizarse con absolutas reservas, para no invalidar la soberanía del país de referencia.

Al nacimiento del asilo diplomático, nos encontramos con el problema del enfrentamiento de dos jurisdicciones. Desde que se aceptó en la práctica la ficción de la extraterritorialidad el asilo se ejerció porque gracias a ella prevaleció la soberanía del estado asilante a través de su representante diplomático.

La mayoría de los estados sostienen relaciones con otros esta

(41) Ibídem p. 131.

dos estableciendo locales que se ocupan como embajadas o legaciones; mismas que son consideradas como parte del territorio que las establece, creando por ese hecho la inviolabilidad de esos lugares, y el respeto a la soberanía del mismo estado que las ocupa, creando lo que es conocido como la extraterritorialidad o sea que el pedazo de terreno que ocupa ese local se considera como si fuese territorio extranjero, estableciéndose en la medida en que sea indispensable para la independencia e inviolabilidad de los enviados y la inviolabilidad de los archivos y documentos.

"La concepción del asilo en general y del diplomático en particular sobre el principio de la extraterritorialidad no ha bastado para sustentar la concepción moderna de este instituto. Por una parte la crisis de la extraterritorialidad y por otra el predominio de la noción de la soberanía de los Estados para hacer valer sus prerrogativas, han puesto en aprietos serios el instituto del asilo moviendo la corriente jurídica hacia otros horizontes que en concreto y último término se arraigan en el nuevo derecho internacional que ha dado franco paso a la tesis de que el individuo es sujeto del mismo, y en este alcance, el asilo como derecho se afirma en el postulado de que la intangible soberanía de los Estados tiende lenta e inexorablemente hacia su limitación y de que el ser humano como sujeto de este derecho internacional se ha transformado en el centro de su problemática; de forma que la responsabilidad del Estado, como servidor de los seres humanos que viven en su territorio, deben conjugarse con la protección diplomática en casos de

abusos contra los derechos y libertades del ser humano." (42) A raíz del respeto a esta tan mencionada inviolabilidad, mis-
maque ha dado pauta al derecho que tienen los agentes diplomá-
ticos de recibir y otorgar asilo a las personas que lo solici-
tan, aplicando de este modo los principios universales del de-
recho de jurisdicción y del respeto por la vida y libertades
humanas, a la situación general de un individuo que se sus-
trae voluntariamente a la jurisdicción bajo la cual es perse-
guido, con la referencia específica a la circunstancia de que
el lugar escogido y utilizable es una misión diplomática.

En esta forma se ha creado universalmente el derecho de inviolabilidad de
las legaciones, lo que ha hecho que prospere de una forma el asilo.

El privilegio de inviolabilidad en el agente diplomático es
irrenunciable; esto es porque dicho privilegio no se basa en
su persona, sino en el cargo que tiene encomendado, ya que el
agente sólo lo tiene en depósito con todos los demás integan
tes de su representación. Por esto no le corresponde a él
aceptar o renunciar a este privilegio. El estado es en reali-
dad quien posee esta prerrogativa y el agente diplomático tie-
ne el deber de hacer que en su persona se respete la dignidad
e independencia del estado que representa.

Jurídicamente se puede considerar que la inviolabilidad protege al agen-
te diplomático solamente en el estado al cual está acreditado, dado que
sus funciones están limitadas a este territorio, sin embargo, la solidari
dad internacional y el recíproco interés de los estados de sus relaciones
diplomáticas, hace que todos contribuyan a su mantenimiento, tratando de
favorecerla lo más posible.

(42) Tatiana B. de Mackelt, op. cit. pp. 142-143.

Por último, se dice que una de las consecuencias más discutidas de la in violabilidad y la inmunidad que los funcionarios diplomáticos disfrutaban, es el derecho de asilo.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, señala en el informe que rinde sobre "Haití y el Derecho de Asilo", como finalidad del asilo diplomático: "... Las finalidades del asilo diplomático, son las de prote ger la vida, la libertad o la seguridad de las personas perseguidas por delitos políticos y la de consagrar la aspiración que siempre ha existido en el continente americano de asegurar el respeto de los derechos funda mentales del hombre ... (43). El asilo diplomático es una institución de humanidad practicada por los Estados y reconocida por el derecho inter nacional, aunque la extensión y modalidades de su ejercicio varía regio nalmente. Dicha institución tiene características especiales en los países de América Latina por razón de condiciones políticas, históricas, jurídicas, geográficas peculiares a esos países del continente."

La finalidad primordial del asilo, es mantener y afirmar los más altos principios de respeto a la persona humana que se presentan por situaciones temporales y locales de organización política social.

ASILO TERRITORIAL

Por lo que respecta al asilo territorial, es aquel que se otorga al perseguido político dentro del propio estado asilan te, en ejercicio de su Soberanía. (44)

(43) *Ibidem* p. 127

(44) Portilla Gómez, Manuel. *ob cit.* p. 302

Hector Gross (45), afirma que el asilo territorial en sí, constituye indudablemente una institución tradicionalista en América Latina y su aceptación es el resultado necesario de la existencia de una costumbre regional.

El fundamento Jurídico que explica y en el que se apoya el asilo territorial es la normal aplicación de la jurisdicción natural de los estados sobre su propio territorio, así como sobre sus habitantes, su competencia exclusiva para organizar y administrar justicia en el mismo, por lo tanto cuando el perseguido entra en ese territorio queda automáticamente bajo la jurisdicción de sus autoridades.

En conocimiento de los más importantes instrumentos interamericanos sobre asilo se puede configurar un posible concepto doctrinario de asilo territorial: Toda persona que en búsqueda de refugio urgente ingresare al territorio de un Estado, aunque sea subrepticia e ilegalmente con procedencia a) por sus creencias, opiniones o filiación política; b) o por motivos o delitos políticos concurrentes en que no proceda la extradición, d) o por actos que puedan ser considerados como delitos comunes; g) o por ser desertores de tierra y mar, salvo las personas que puedan ser entregadas mediante extradición al Estado perseguidor, las demás gozarán en el territorio del país de refugio las mismas garantías que los demás extranjeros inclusive las libertades de expresión del pensamiento o de reunión o asociación. Esta última les podrá ser restringida a requerimiento del Estado perseguidor si la utilizaran para promover contra él, el empleo de la violencia prudente de las

(45) *Ibidem* p. 62

fronteras. Permanecerán en el país de refugio por lo menos el tiempo indispensable para ponerse de otro modo en seguridad pero no podrán realizar actos contrarios a la tranquilidad pública, ni salirse del territorio del Estado asilante sin avisarlo al gobierno de éste, ni podrá dirigirse al país de procedencia que recibirá información sobre su salida. En caso de no reconocérsele asilo territorial, no será devuelto al país perseguidor donde puede correr peligro su vida o su libertad. (46)

En cuanto al concepto de asilado territorial, el cual en muchas ocasiones se utiliza como sinónimo de refugiado, encontrándolo así en la Convención de Caracas de 1954 sobre Asilo Territorial, la cual presenta algunas diferencias que más adelante examinaré; pero que ambas en sí mismas persiguen el mismo objetivo. Por lo que al hablar sobre el asilo territorial es necesario precisar si se refiere a éste concepto según la terminología de la Convención de 1951.

La mayoría de los textos aplicables sobre asilo territorial hacen mención expresa o tácita al principio de que es el estado territorial el que hace la calificación de la existencia o inexistencia de las causas que motivan el asilo, salvo la excepción de aquéllos convenios internacionales aplicables que señalen el carácter de no políticos.

El asilado territorial tiene el derecho de no ser entregado por las autoridades del estado territorial a las de otro estado, salvo que sea procedente la extradición, tomando en cuenta el principio de no devolución y la no expulsión.

(46) Salvador Lara, Jorge ob. cit. p. 93

El asilo territorial como he mencionado anteriormente, se brinda en el territorio del estado, al traspasarse las fronteras y solicitarse en las oficinas de migración, con el fin primordial de poner a salvo su vida de persecuciones políticas, al respecto la Convención sobre Asilo Territorial antes mencionada, en el artículo II establece: "... las personas que ingresen con procedencia de un Estado en donde sean perseguidas por sus creencias, opiniones o filiación política o por actos que puedan ser considerados como delitos políticos", señalándose en dicha Convención para aclarar el artículo antes mencionado que el ingreso del perseguido a la jurisdicción territorial del Estado al que se solicita asilo puede realizarse subrepticia e ilegalmente, tampoco es procedente la extradición. Por lo que al realizar un análisis se puede concluir que el asilo territorial se respalda jurídicamente en la jurisdicción natural de las naciones sobre todos los habitantes de su territorio que la extradición es la excepción voluntaria al derecho de jurisdicción para hacer posible la solidaridad internacional. En cuanto a ambas modalidades del asilo, se crearon Tratados y Convenciones en América e incluso a nivel universal, que apoyan el otorgamiento de protección a toda aquella persona que se vea en la necesidad de recurrir al asilo, las cuales cumplen con la finalidad de dirimir cualquier problema que se pudiera presentar con la concesión de éste derecho, así como el recurrir a los organismos internacionales que resolverán sobre estos problemas.

4) DIFERENCIAS ENTRE ASILADO Y REFUGIADO.

"... Los Refugiados huyen debido a violaciones de sus derechos civiles y la persecución ..." La definición de refugiados se vincula a la huida del

país de nacionalidad, a causa de persecuciones motivadas por causas políticas, raciales, religiosas o étnicas.

Entre los conceptos de refugiado y asilado territorial, existen elementos que los pueden confundir. En el derecho internacional americano, el concepto de refugiado el cual se encuentra establecido por las convenciones interamericanas o por otros tratados latinoamericanos es el mismo que el de asilado territorial, en cambio, éste concepto no coincide totalmente, aunque tenga elementos análogos con el refugiado según la Convención de 1951, es por ello que cuando se utiliza el término de refugiado, es necesario precisar si se le está utilizando según la terminología de las convenciones interamericanas o según la terminología de la Convención de 1951.

Refugiado, de acuerdo a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados es: "... Toda persona... que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección del país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él." (47)

De este concepto se desprende que conforme a la Convención de 1951 cualquier persona puede considerarse como refugiado, sea o no perseguida por delitos comunes o por motivos o delitos po

(47) ACNUR. Texto de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, Naciones Unidas 1970.

líticos, elemento que es indispensable para que una persona sea considerado como asilado territorial, según las Convenciones y Tratados Interamericanos, sin este elemento carecería de validez el otorgamiento del asilo territorial.

En la actualidad, debido a los problemas civiles por los que han atravesado la mayoría de los estados americanos en donde la violencia, el inicio de las guerras y la falta de seguridad originó un gran desplazamiento humano, hacia aquellos lugares en donde pudiesen poner a salvo su vida, hubo necesidad de proporcionar un status para su mejor modo de vivir, otorgándoles la calidad de Refugiados. La afluencia masiva y el elevado número de éstos por todo el mundo, ha preocupado a la mayoría de los países que se han visto afectados por esta situación, lo que ha precisado regularla universalmente, la Organización de las Naciones Unidas, creó un organismo, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, al cual se le encomendó la tarea de proporcionar la ayuda necesaria a los refugiados; la asesoría indispensable a los estados con el fin de hacer más fácil el otorgamiento de la protección requerida, proporcionar elementos necesarios para la manutención de los refugiados.

El asilo territorial se presenta aisladamente, por lo general es un grupo reducido de personas las que se internan legal o ilegalmente solicitando esta protección.

El problema que se presenta sobre el asilado territorial y los refugiados se ha motivado debido a la falta de adhesión a los tratados por los estados americanos, y por otra parte a que esos tratados fueron creados en diferentes condiciones, ya que

en la actualidad, rebasan los límites antes señalados, por lo que se han vuelto inadecuados en su aplicación.

Debido a que se han presentado un gran número de refugiados en los últimos años, quienes tienen que enfrentarse al exilio atravesando por una situación difícil, al huir de su país de origen por los problemas que se presentan. Al llegar a un país necesitarán legalizar su entrada y permanencia; quedando sujetos a la decisión de otorgamiento de protección por parte de ese estado, quién deberá garantizar su estancia y otorgar las garantías necesarias a sus derechos humanos (el principio de no devolución se incluye en caso de negarse el refugiado), proporcionar trabajo, vivienda, educación para sus hijos y atención médica. (48)

Cuando el refugiado es perseguido por motivos políticos, tendrá que abstenerse de continuar con su actividad, sobre todo cuando el país que lo acoge, tiene interés en mantener buenas relaciones con su país de origen.

Debido a que existe un gran número de organismos en apoyo a los refugiados, su principal preocupación consiste en dos objetivos primordiales: Dar solución permanente al problema de los refugiados por medio de la repatriación, relocalización o integración al país de primer refugio, respecto a los refugiados políticos no cabría la repatriación.

El segundo objetivo consiste en proporcionar ayuda inmediata a los refugiados promoviendo el otorgamiento del asilo; proteger sus derechos sociales, económicos y su condición personal.

(48) Según el reglamento interno de cada estado.

Proporcionarles lo indispensable para su subsistencia, facilitarles el viaje y la migración internacional, asimismo, se les proporciona protección jurídica y política (incluyendo cuatro actividades: Ejecutar los convenios internacionales en relación con los refugiados y vigilar su aplicación, tratar de obtener más adhesiones a los tratados y proponer la creación de mas instrumentos para mejorar la condición de los refugiados. Consultar la experiencia que sobre refugiados tienen los demás estados respecto a la administración y legislación de los derechos de los refugiados. Celebrar convenios con los estados para establecer las bases legales y mejorar la situación de los refugiados. Designar representantes locales que sirvan de mediador entre el Gobierno y los refugiados, con la finalidad de hacerles saber sus necesidades más inmediatas, brindándoles el apoyo en todas sus actividades). (49)

Debido a que los refugiados no gozan de los derechos que las legaciones diplomáticas brindan a sus nacionales, es de suma importancia la protección que otorgan los tratados y convenciones internacionales.

El Doctor Hector Gross Espiell, al reunirse en San Remo, en mayo de 1978, en la Mesa Redonda del Instituto Internacional de Derecho Humanitario manifestó: "En resumen, puede afirmarse que entre los principales problemas que afectan a los refugiados americanos se encuentran la ausencia de leyes internas que reconozcan y definan en forma clara la condición de refugiado político desde el punto de vista de su situación jurídica."

(49) Comisión Interamericana, "Informe sobre refugiados políticos en América", Unión Panamericana Washington D.C., aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la Quinta Sesión celebrada el 11 de octubre de 1965. p. 47

Por un lado si existieran normas locales se facilitaría la internación de los refugiados, así como las garantías para poder llevar una vida normal en el país de refugio. (50)

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aprobó en la II Conferencia Interamericana de Derechos Humanos el informe sobre Refugiados Políticos en América, (51) en el cual señalan como problemas de urgente resolución:

"a) Protección integral de los derechos humanos de los refugiados.

b) Necesidad de un documento de viaje.

c) Carencia de coordinación de las actividades de asistencia y protección, y falta de un órgano executor de esa coordinación.

d) Falta de un instrumento vinculante para todos los Estados miembros.

e) Insuficiencia de derecho interno para caracterizar la situación jurídica de los refugiados.

f) Situaciones anormales emergentes del refugio de grandes grupos".

En relación con el informe antes mencionado, creo que existen situaciones que requieren urgente solución como lo es la protección de los derechos humanos que incluyen el otorgar un concepto sobre refugiados, la asistencia y protección de los refugiados y la regulación dentro de las normas internas de los estados.

En relación con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas se estableció

(50) *Ibidem* p. 170

(51) *Ibidem* p. 126

como órgano subsidiario de la Asamblea General, en virtud del artículo 22 de la Carta, sobre una base análoga a la de otros programas de las Naciones Unidas, como el UNICEF y el PRUD.

En el transcurso de los tres años siguientes, resultó evidente que era necesario que las Naciones Unidas prestasen una atención continua a los problemas de los refugiados. Así pues, la Asamblea General decidió prorrogar el mandato del ACNUR durante un período de cinco años, renovables, a partir del 1º de enero de 1954. (52)

La Asamblea General, decidió mantener en funciones la Oficina por un nuevo período de cinco años a partir del 1º de enero de 1979.

La labor del Alto Comisionado tendrá carácter enteramente apolítico; será humanitaria y social y, por regla general, estará relacionada con grupos y categorías de refugiados.

El ACNUR se ocupa de las personas definidas como refugiados y, de las personas para las que se solicite asistencia, sobre todo de tipo material.

Se define como refugiado de la competencia del ACNUR a cualquier persona que "... debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política, se encuentre fuera del país de su nacionalidad ..."

Se pide también al Alto Comisionado se ocupe de las personas desplazadas a menudo dentro del marco de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas, en las que su oficina puede poseer una experiencia particular adecuada. El ACNUR puede ser autorizado para actuar a favor de personas que esten despla-

(52) Debido a que se acrecentaba el número de asilados y sus problemas eran muy serios, hizo necesario que la institución del asilo prebalciera.

zadas a consecuencia de catástrofes de origen humano y que es ten en una situación análoga a los refugiados.

Las dos funciones principales del ACNUR, son la protección de los refugiados y la búsqueda de soluciones permanentes de sus problemas. Al desempeñar la primera función, el ACNUR trata de promover la adopción de normas internacionales para el tra to de los refugiados y la aplicación, la residencia, la liber tad de desplazamiento y la protección contra su devolución a un país en el que un refugiado tenga fundados temores de ser perseguido. Al desempeñar la segunda función, el ACNUR trata de facilitar la repatriación voluntaria de los refugiados o, cuando esta función no sea factible, de ayudar a los gobiernos de los países de asilo a hacer que los refugiados subvengan a sus necesidades por sí mismos lo antes posible.

La base jurídica de la función de protección que desempeña el ACNUR, figu ra en el párrafo^{1º} del Estatuto. Al ejercer esa función, trata en particu

lar de: a) Promover la concesión de asilo (53) a los refugia- dos y asegurar que no se obligue a los refugiados a volver a un país donde tenga fundados temores de ser perseguidos.

b) Garantizar que las solicitudes de asilo de las per- sonas que afirman que son refugiados sean examinadas dentro del marco de procedimientos adecuados y que, mientras se examinan sus solicitudes, las personas en busca de asilo quedan protegidas contra la devolución

(53) Observamos como se emplean los términos de asilado y refu- giado como sinónimo.

forzosa a un país donde tengan fundados temores de ser perseguidas.

c) Garantizar que los refugiados reciban un trato conforme con las normas internacionales reconocidas y gocen de una condición jurídica adecuada y, en su país de asilo permanente, se los sitúe en lo posible en las mismas condiciones que los nacionales de ese país en lo que se refiere a los derechos económicos y sociales, de modo que se facilite su integración local.

d) Promover nuevas adhesiones a los instrumentos básicos internacionales relativos a los refugiados y garantizar que las normas definidas en esos instrumentos se apliquen con eficacia, mediante la adopción de medidas legislativas y/o administrativas a nivel nacional.

e) Promover un conocimiento y una comprensión más amplios a nivel universal y regional de los principios internacionales reconocidos para el trato de los refugiados.

f) Ayudar a los refugiados a que dejen de ser refugiados, ya sea mediante la repatriación voluntaria a su país de origen o, si ello no es factible, mediante la posible adquisición de la nacionalidad de su país de residencia.

El personal de ACNUR se preocupa especialmente de la seguridad personal de los refugiados y de las personas en busca de

asilo, las que han sido gravemente amenazadas o violadas con violencias físicas, actos de piratería o detención abusiva. Otro aspecto importante: de la función de protección del ACNUR dimanaba del Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado. No obstante hay instrumentos jurídicos internacionales que son también de importancia fundamental para la protección efectiva de los refugiados. El más importante de ellos es la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, complementada por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 los cuales dan una definición general y aplicable universalmente del término "refugiado". La Convención regula en detalle la condición jurídica de los refugiados, proporcionando así a los Estados contratantes una base uniforme para el trato de las personas o grupos de personas que tienen derecho a la protección. Entre los muchos otros instrumentos jurídicos internacionales que tienen una relación directa o indirecta con los refugiados deben mencionarse la Convención que rige los aspectos propios de los problemas de los refugiados de Africa, la Declaración sobre el Asilo Territorial de las Naciones Unidas.

Todas las medidas de protección internacional que hemos mencionado anteriormente, han recibido la denominación de "derechos de los refugiados". (54)

El asilo es por naturaleza de carácter provisional, presupone

(54) Según el Estatuto de los Refugiados de 1951.

condiciones de vida anormales. Una vez que la normalidad se restablezca, el asilo será innecesario. Se puede decir que termina de las siguientes formas:

1.- Por abandono voluntario del asilado del estado asilante, con o sin el acuerdo de éste.

2.- Por su salida del territorio de origen con el salvoconducto.

3.- Por imposición del Estado asilante:

a) Que el asilo fué concedido indebidamente.

b) Que ya no tiene justificación.

c) Que el asilado violó sus deberes.

4.- Por cumplimiento de una obligación resultante de:

a) Negociaciones.

b) Arbitraje

c) Decisión judicial, con o sin el acuerdo del asilado;

5.- Por la entrega a la autoridad local, previa prestación de las necesarias garantías.

6.- Por la entrega del asilado a una tercera potencia, o por la salida del asilado para el país asilante u otro;

7.- Por fallecimiento del asilado.

Debido a la finalidad del asilo, y aún cuando su concesión no sea regular, la autoridad local, no puede hacer uso de la violencia para apoderarse del asilado, tendrá que utilizar los recursos legítimos tales como las negociaciones, el arbitraje o de la decisión judicial; la inviolabilidad del asilo así como de la Misión diplomática, tiene que ser respetada.

5) DERECHO DE EXTRADICION.

La extradición se ha venido desarrollando con el transcurso del tiempo como un medio de cooperación entre los Estados para así brindar las garantías contra la delincuencia común dentro del ámbito internacional, y que ha venido regulándose desde hace más de un siglo.

La extradición ha encontrado acogida en la mayoría de los países, entre los cuales se han celebrado tratados y convenios para el intercambio de criminales y fugitivos que se albergan en un estado para huir de sus perseguidores, dejando impune el acto delictivo.

El derecho de solicitar la extradición es de la competencia judicial territorial del Estado en el cual se ha cometido el delito, basándose para ello como se ha mencionado anteriormente en los tratados celebrados.

No procederá la extradición que solicite cualquier estado, de aquellas personas que sean perseguidas por delitos o motivos políticos, excepción que señalan los tratados internacionales y que se inserta en los mismos, en base a los fines que el otorgamiento del asilo lo fundamentan; procederá la extradición cuando se solicita la entrega de una persona que ha sido condenada previamente por un delito común a la comisión del delito político.

También existe la posibilidad de solicitar la extradición cuando el refugiado político se ampara por la Convención de

1951 y el Protocolo de 1967, cuando se pudo haber cometido delitos comunes o delitos que den lugar a la extradición, pero - se tomará en cuenta lo que establece el artículo 32 y 33 de la Convención de 1951 que establecen los principios de no expulsión y no refoulement así como las consecuencias que se derivan de estos principios.

Es facultad del Estado asilante decidir si el delito que motivo el pedimento de extradición se basa en orígenes políticos o si se es un delincuente común, por tal motivo, podrá negar la entrega del asilado aunque el país que lo solicite alegue que es un delincuente común y no cabe recurso alguno a dicha negativa. El Comité Jurídico Interamericano elaboró(55) un anteproyecto de Convención sobre Extradición en 1973, en el cual se establece:

"a) Que la extradición, no es procedente cuando con arreglo a la calificación del Estado requerido se trate de delitos políticos conexos. La circunstancia de que la víctima del hecho punible de que se trata, ejerciera funciones políticas no justifica por sí sola que dicho delito sea calificado como político.

b) Que ninguna disposición de la presente Convención impedirá la extradición por el delito de genocidio u otros delitos que sean susceptibles de extradición en tratados vigentes entre el - estado requiriente y el estado requerido;

c) Que nada dispuesto en la presente Convención podrá ser interpretado como limitación del derecho de asilo cuando éste

(55) A pedimento de la Asamblea General de la OEA.

corresponda". Este anteproyecto, junto con el presentado en 1977, el cual mantiene el mismo criterio del de 1973 y otros documentos, se adoptarán en la Convención de Extradición de 1981 en Carácas.

Se han establecido como normas en la práctica de la extradición:

- a) La existencia de acuerdo de extradición o petición de éste en base a la reciprocidad.
- b) Que no se trate de delito político.
- c) El delito imputado debe tener cierta gravedad.
- d) El acto imputado debe ser incriminado por la ley de ambos Estados.
- e) Los tribunales del país extraditor, no deben ser competentes para juzgar al acusado.
- f) No se extraditan nacionales.
- g) La extradición debe ser solicitada regularmente.

El problema de la extradición trae aparejado un gran número de requisitos y responsabilidades que deben cumplir y adquirir los países que la solicitan y aceptan. Asimismo, la extradición únicamente podrá llevarse a cabo si se fundamenta en delitos del orden común, que hacen necesario sancionar al autor del hecho criminal y no dejar impune tales actos.

CAPITULO TERCERO

LA INSTITUCION DEL ASILO EN EL DERECHO INTERNACIONAL CONTEMPORANEO

1) Cuadro Cronológico de Tratados, Convenciones y Acuerdos sobre asilo. 2) Proyectos Oficiales de Tratados y Convenciones. 3) Principales Convenciones sobre derecho de asilo. 4) Consideraciones sobre algunos Instrumentos Internacionales Generales sobre Asilo y Refugio. 5) Convención de 1951 y el Protocolo de 1967.

CUADRO CRONOLOGICO DE TRATADOS, CONVENCIONES Y ACUERDOS

- 1865 Principios sobre derecho de asilo reconocidos por el cuerpo diplomático acreditado en Perú.
- 1867 Acuerdo sobre asilo diplomático adoptado por el cuerpo diplomático acreditado en Perú.
- 1889 Tratado de Derecho Penal Internacional (Montevideo).
- 1907 Tratado General de Paz y Amistad Centroamericano (Washington).
- 1911 Acuerdo sobre Extradición (Caracas).
- 1922 Normas sobre derecho de asilo diplomático establecidas por el cuerpo diplomático acreditado en Paraguay.
- 1928 Convención sobre Asilo (La Habana - sobre -- funcionarios diplomáticos y agentes consulares).
- 1933 Convención sobre Asilo Político (Montevideo).
- 1939 Tratado sobre asilo y refugio político (Montevideo).
- 1954 Convención sobre Asilo Diplomático.

PROYECTOS OFICIALES DE TRATADOS Y CONVENCIONES.

- 1927 Proyecto de Convención sobre Asilo (Comisión Internacional de juriconsultos Americanos, Río de Janeiro).
- 1937 Proyecto Argentino de Convención sobre Derecho de Asilo (Buenos Aires)
- 1952 Proyecto Argentino de Convención sobre Derecho de Asilo (Buenos Aires)
- 1953 Proyecto del Delegado Argentino Ministro -- Carlos Torres Gigena, presentado a la 2a. Reunión del Consejo Interamericano de Juriconsultos - (Buenos Aires).

PRINCIPALES CONVENCIONES SOBRE DERECHO DE ASILO.

Convención de Montevideo de 1889.

El Tratado de Derecho Penal Internacional, se celebró en Montevideo el 23 de enero de 1889. Son partes en el mismo Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay. El Tratado se encuentra vigente entre estos países, no lo suscribieron Brasil y -- Chile a pesar de haber intervenido en la discusión del instrumento.

En éste tratado se contempla al asilo territorial y asilo diplomático.

En efecto, el tratado estipula que: "El asilo es inviolable para los perseguidos por delitos políticos, pero la nación de refugio tiene el deber de impedir que los asilados realicen en su territorio actos que pongan en peligro la paz pública de la Nación contra la cual han delinquido".

TRATADO GENERAL DE PAZ Y AMISTAD CENTRO-AMERICANO. (1907)

El tratado General de Paz y Amistad Centro-Americano, se celebró en la ciudad de Washington D.C., en el año de 1907. Son partes en el mismo: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

En éste tratado, se hace manifiesto el respecto a la inviolabilidad del asilo de los buques mercantes surtos en puertos y establece en su artículo 10 lo siguiente: "Art. 10. - Los gobiernos de las repúblicas contratantes se comprometen a respetar la inviolabilidad del derecho de asilo a bordo de los buques mercantes de cualquier nacionalidad surtos en puertos. En consecuencia, no podrá extraerse de dichas embarcaciones sino a los presos de delitos comunes conexos con los políticos, sólo podrá extraérseles en el caso de que se hayan embarcado en un puerto del estado que los reclama mientras permanezcan en sus aguas jurisdiccionales y cumpliéndose los requisitos exigidos anteriormente para los casos de delitos comunes".

ACUERDO SOBRE EXTRADICION (1911).

El Acuerdo Sobre Extradición se celebró en Caracas el 18 de julio de 1911. Son partes en el mismo: Bolivia, Colombia, - Ecuador, Perú y Venezuela. El acuerdo se encuentra vigente entre dichos países quienes lo han ratificado. Dentro del texto de dicho acuerdo se establece en el Artículo 18 lo siguiente: "Fuera de las estipulaciones del presente acuerdo los Estados signatarios reconocen la institución del asilo conforme a los principios del Derecho Internacional."

NORMAS SOBRE DERECHO DE ASILO DIPLOMATICO ESTABLECIDAS POR EL CUERPO DIPLOMATICO ACREDITADO EN PARAGUAY (1922).

El cuerpo Diplomático acreditado en Paraguay consideró necesario establecer reglas para uniformar el procedimiento de los jefes de misiones diplomáticas en los casos de conceder asilo diplomático. Dichas normas sobre derecho de Asilo Diplomático establecidas por el cuerpo Diplomático acreditado en Paraguay se celebraron el 5 de junio de 1922. Fueron suscritas por los Ministros de Argentina, Brasil, Uruguay, Salvador, los Estados Unidos, Perú, Alemania, Bolivia, Cuba, España, Francia e Inglaterra, en el texto de dichas normas se establece: " Toda persona que invocando razones de índole política solicite asilo en la residencia de una legación extranjera expondrá las circunstancias de hecho que la hayan determinado a solicitar este asilo, siendo el jefe de la legación quien debe apreciar - tales circunstancias ".

Aceptada la calidad de asilado, la persona asilada comprometerá por escrito su palabra de honor:

- 1o.- De guardar absoluta prescindencia en cuestión política.
- 2o.- A no recibir visitas sin previo consentimiento del representante extranjero, quien se reservará el derecho de estar presente en las conversaciones.
- 3o.- A no mantener comunicaciones escritas sin censura previa del jefe de la legación.
- 4o.- A no retirarse de la legación sin consentimiento y autorización del jefe de la misma, perdiendo su derecho a asilarse nuevamente en la propia legación si faltara a este compromiso.
- 5o. A acatar las resoluciones que respecto a la cesación del

asilado o salida del país pueda tomar el jefe de misión con las garantías que crea del caso.

Estas normas se observarán mientras no contraríen las instrucciones que pueda recibir cada jefe de misión.

CONVENCION SOBRE ASILO DE LA HABANA (1928).

La Convención sobre asilo de la Habana se celebró en la Habana el 20 de febrero de 1928, con vigencia al 31 de agosto de 1959. Son partes en el mismo Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Ha sido ratificada y está en vigor entre los países antes mencionados. No la firmó Estados Unidos. La República Dominicana la denunció en 1954. Haití la denunció en 1967 y revocó la denuncia en 1974.

Deseosos los gobiernos de los Estados de América de fijar las reglas que deben observar para la concesión de asilo en sus relaciones mutuas, han acordado establecerlas en una Convención, y al efecto han nombrado como plenipotenciarios. . . Quienes, después de haberse cambiado sus respectivos plenos poderes, que han sido encontrados en buena y debida forma han convenido lo siguiente:

Artículo 1. No es lícito a los Estados dar Asilo en legaciones, navíos, 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 algunos de los lugares señalados en el párrafo precedente, deberán ser entregadas tan pronto como lo requiera el gobierno local.

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

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

1º.- 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.

2º.- El agente diplomático, jefe de navío de guerra, campamento o aeronave militar, inmediatamente después de conceder el asilo lo comunicará al Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado del asilado o a la autoridad administrativa del lugar si el hecho ocurriera fuera de la capital.

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

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

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

6º .- Los Estados no están obligados a pagar los gastos hechos por el que concede el asilo.

Artículo 3º .- La presente Convención no afecta los compromisos adquiridos anteriormente por las Partes Contratantes en virtud de acuerdos internacionales.

Artículo 4º .- La presente Convención, después de firmada será sometida a las ratificaciones de los estados signatarios.

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

Reserva de la delegación de los Estados Unidos de América.-

Los Estados Unidos de América al firmarse la presente Convención, hacen expresa reserva, haciendo constar que los Estados Unidos no reconocen y firman la llamada doctrina del asilo como parte del Derecho Internacional.

CONVENCION SOBRE ASILO POLITICO (Montevideo 1933).

La Convención sobre Asilo Político de Montevideo se celebró dentro de la VII Conferencia Interamericana, fué firmada

en Montevideo el 26 de diciembre de 1933, con vigencia al 31 de agosto de 1959. Ha sido ratificada por Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana, Uruguay y Argentina sólo la firmarán Bolivia, Estados Unidos y Venezuela no la firmaron. Haití la denunció en 1967 y revocó la denuncia en 1974. La República Dominicana la denunció en 1954.

El tratado consta de 9 artículos, los cuales señalan:

"Los gobiernos representados en la VII Conferencia Internacional Americana, deseosos de concertar un convenio sobre asilo político que modifica la convención suscrita en la Habana, han convenido en lo siguiente.

Artículo 1º .- Sustituyéndose el artículo 1º de la Convención de la Habana sobre Derecho de Asilo del 20 de febrero de 1928 por el siguiente:

No es lícito a los estados dar asilo en Legaciones, naves de guerra, campamentos o aeronaves militares ... a los inculcados de delitos comunes que estuvieran procesados en forma o que hubieren sido condenados por tribunales ordinarios, así como tampoco a los desertores de tierra y mar.

Las personas mencionadas en el párrafo precedente, que se refugien en alguno de los lugares señalados en él, deberán ser entregados tan pronto lo requiera el Gobierno local."

Se sustituye la palabra acusado, empleada en la Convención de la Habana, con otra de mayor precisión jurídica la de pro

cesados.

Artículo 2º .- La calificación de la delincuencia política corresponde al Estado que presta el asilo".

Este artículo lo omitió totalmente la Convención de la Habana ya que no se hace referencia a la calificación del delito, están bajo su protección sea cual fuere su nacionalidad, sin perjuicio de las obligaciones que en esta materia tenga contraída el estado a que pertenezcan; pero los Estados que no reconozcan el asilo político sino con ciertas limitaciones o modalidades, no podrán ejercerlo en el extranjero sino en la manera y dentro de los límites con que hubieren reconocido.

Artículo 4º .- Cuando se solicite el retiro de un agente diplomático a causa de las discusiones a que hubiere lugar un caso de asilo político, el agente diplomático deberá ser reemplazado por su Gobierno, sin que ello pueda determinar la interrupción de las relaciones diplomáticas de los dos Estados.

Artículo 5º .- La presente Convención no afecta los compromi-
sos contraídos anteriormente por las Altas Partes Contratantes.

Artículo 6º .-

Artículo 7º .-

Artículo 8º .-

Artículo 9º .-"

Declaración de la Delegación de los Estados Unidos de América:

En virtud de que los Estados Unidos de América no reconocen ni suscriben la doctrina del asilo político como parte del derecho Internacional, la Delegación de los Estados Unidos de América se abstiene de firmar la presente Convención sobre --

Asilo Político.

TRATADO SOBRE ASILO Y REFUGIO POLITICO (1939).

El Tratado sobre asilo y refugio político, se celebró el 4 de agosto de 1939 en Montevideo, fué ratificado y está en vigor sólo entre Uruguay y Paraguay. Ha sido firmado, pero no ratificado por Bolivia, Argentina, Chile y Perú.

El Tratado consta de dos capítulos. El primero se titula Del Asilo Político y el capítulo segundo nos habla sobre el refugio en territorio extranjero. Comprende quince artículos:

CAPITULO I

Del asilo Político.

Artículo 1o.- El asilo puede concederse sin distinción de nacionalidad y sin perjuicio de los derechos y de las obligaciones de protección que incumben al Estado que pertenezcan los asilados.

Artículo 2o.- El asilo sólo puede concederse en las embajadas, legaciones, buques de guerra, campamentos y aeronaves militares, exclusivamente a los perseguidos por motivos políticos - concurrentes donde no proceda la extradición.

Artículo 3o.- No se concederá asilo a los acusados de delitos políticos que, previamente, estuvieren procesados o hubiesen sido condenados por delitos comunes y por los Tribunales ordinarios.

La calificación de las causas que motivan el asilo corresponde al Estado que lo concede.

El asilo no podrá ser concedido a los desertores de las fuerzas de mar, tierra y aéreas, salvo que el hecho revista clara

mente carácter político.

Artículo 4o.- El agente diplomático o el Comandante que concediere el asilo comunicará inmediatamente los nombres de los asilados al Ministro de Relaciones Exteriores del Estado donde se produjo el hecho.

Artículo 5o.- Mientras dure el asilo no se permitirá a los asilados practicar actos que alteren la tranquilidad pública.

Artículo 6o.- El Gobierno del Estado podrá exigir que el asilado sea puesto fuera del territorio nacional en el más breve plazo. No existiendo tales garantías, la salida puede ser postergada hasta que las autoridades las faciliten.

Artículo 7o.- Una vez salido del Estado el asilado no podrá ser desembarcado en punto alguno del mismo. En el caso de que un ex asilado volviere a ese país, no podrá acordársele nuevo asilo, subsistiendo la perturbación que motivó la concesión del mismo.

Artículo 8o.- Cuando el número de asilados exceda de la capacidad normal de los lugares, los Agentes Diplomáticos o Comandantes podrán habilitar otros locales, bajo el amparo de su bandera. En tal caso deberán comunicar el hecho a las autoridades.

Artículo 9o.- Los buques de guerra o aeronaves militares que estuvieren provisionalmente en diques o talleres para ser reparados, no ampararán a los que en ellas se asilen.

Artículo 10o.- Si en caso de ruptura de relaciones el representante diplomático que ha acordado asilo debe abandonar el territorio del país en que se encuentra, saldrá de él con --

los asilados, y si ello no fuere posible por causa independiente a la voluntad de los mismos o del agente diplomático, podrá entregarlos al de un tercer Estado con las garantías establecidas en este Tratado.

CAPITULO II

Del refugio en territorio extranjero.

Artículo 11o.- El refugio concedido en el territorio de las Altas Partes Contratantes, ejercido de conformidad en el presente Tratado, es inviolable para los perseguidos a quienes se refieren el artículo 2o., pero el Estado tiene el deber de impedir realicen en su territorio actos que pongan en peligro la paz pública del Estado del que proceden.

La calificación de las causas que motivan el refugio corresponden al Estado que lo concede.

La Concesión del refugio no conferta para el Estado que lo otorga, el deber de admitir indefinidamente en su territorio a los refugiados.

Artículo 12o.- No se permitirá a los emigrados políticos establecer juntas o comités constituidos con el propósito de promover o fomentar perturbaciones del orden en cualquiera de los Estados Contratantes. Tales juntas o Comités serán disueltos, previa comprobación de su carácter subversivos, por las autoridades del Estado en que se encuentran.

La cesación de los beneficios del refugio no autorizan a poner en el territorio del Estado perseguidor al refugiado.

Artículo 13o.- A requerimiento del Estado interesado, el que ha concedido el refugio concederá a la vigilancia o interna-

ción hasta una distancia prudencial de sus fronteras, de los emigrados políticos. El Estado requerido apreciará la procedencia de la petición y fijará la distancia a que se alude.

Artículo 14o.- Los gastos de toda índole que demanda la internación de asilados y emigrados políticos será de cuenta del Estado que la solicite.

Con anterioridad a la internación de los refugiados, los Estados se pondrán de acuerdo sobre el mantenimiento de aquéllos.

Artículo 15o.- Los internados políticos darán aviso al gobierno del Estado en que se encuentren cuando resuelvan salir del territorio. La salida le será permitida bajo la condición de que no se dirigirán al país de su procedencia y dando aviso al Gobierno interesado.

CONVENCION SOBRE ASILO DIPLOMATICO (1954).

La Convención sobre Asilo Diplomático se celebró el 28 de marzo de 1954. Son partes Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Haití, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Sólo la firmaron: Argentina, Bolivia, Colombia, Cuba, Chile, Guatemala, Honduras y Nicaragua. No fué firmada por Estados Unidos. Haití la denunció en 1967 y revocó la denuncia en 1974. Con vigencia el 31 de agosto de 1959.

La Convención consta de XX artículos:

"Los gobiernos de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos, deseosos de concertar una Convención sobre asilo diplomático, han convenido en los siguientes artí

culos:

Artículo I.- El asilo otorgado en legaciones, navíos de guerra y campamentos o aeronaves militares, a personas perseguidas por motivos políticos, será respetado por el Estado Territorial de acuerdo con las disposiciones de la presente Convención.

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

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

Artículo II.- Todo Estado tiene derecho de conceder asilo; pero no está obligado a otorgarlo ni a declarar porqué lo niega.

Artículo III.- No es lícito conceder asilo a personas que al tiempo de solicitarlo se encuentren inculpadas o procesadas en forma ante tribunales ordinarios competentes y por delitos comunes, o estén condenadas por tales delitos y por dichos tribunales, sin haber cumplido las penas respectivas, ni a los desertores de fuerzas de tierra, mar y aire, salvo que los hechos que motivan la solicitud de asilo, cualquiera que sea el caso, revistan claramente carácter político. Las personas comprendidas en el inciso anterior que de

hecho penetraren en un lugar adecuado para servir de asilo deberán ser invitadas a retirarse o, según el caso entregadas al gobierno local, que no podrán juzgarla por delitos políticos anteriores al momento de la entrega.

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

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

Artículo VI.- 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 mismas, así como cuando se encuentre en peligro de ser privado de su vida o de su libertad por razones de persecución política y no pueda, sin riesgo, ponerse de otra manera en seguridad.

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

Artículo VIII.- 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.

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

Artículo X.- 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.

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

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

Artículo XIII.- En los casos a que se refieren los artículos anteriores, el Estado asilante puede exigir que las garantías sean dadas por escrito y tomar en cuenta la rapidez de las condiciones reales de peligro que se presentan 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 determinar el país de destino.

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

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

Artículo XV.- Cuando para el traslado de un asilado a otro país fuera 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 de asilado por la Misión que acordó el asilo. El dicho tránsito al asilado se le considera bajo la protección del esta asilante.

Artículo XVI.- Los asilados no podrán ser desembarcados en ningún punto del Estado Territorial ni en lugar próximo a él. Salvo por necesidades del transporte.

Artículo XVII.- 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 concurre voluntad expresa del asilado.

La circunstancia de que el Estado Territorial comunique al -

funcionario asilante su intención de solicitar la posterior extradición del asilado no perjudicará la aplicación de dispositivo alguno de la presente Convención. En este caso, el asilado permanecerá radicado en el territorio del Estado asilante, hasta tanto se reciba el pedido formal de extradición conforme con las normas jurídicas que rigen esa institución en el Estado asilante. La vigencia sobre el asilado no podrá extenderse por más de 30 días.

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

Artículo XVIII.- El funcionario asilante no permitirá a los asilados practicar actos contrarios a la tranquilidad pública ni a intervenir en la política interna del Estado Territorial.

Artículo XIX.- Si por causas de ruptura de relaciones el representante diplomático que ha otorgado el asilo debe abandonar el Estado Territorial, saldrá aquél con los asilados. Si lo establecido en el inciso anterior no fuere posible por motivos ajenos a la voluntad de los asilados o del Agente diplomático, deberá éste entregarlos a la representación de un tercer Estado parte en esta Convención, con las garantías establecidas en ella.

Si esto último tampoco fuera posible, deberá entregarlos a un Estado que no sea parte y que convenga en mantener el asilo.

Artículo XX.- El asilo diplomático no estará sujeto a reciprocidad.

Toda persona sea cual fuere su nacionalidad puede estar bajo la protección del asilo.

Los últimos cuatro artículos no tienen ninguna importancia, para citarlos textualmente, y así tenemos que el artículo 21 se refiere a la firma de los países signatarios, el 22 sobre los textos que serán depositados en la Unión Panamericana, el 23 a la entrada en vigor de la misma que será después de la ratificada y el 24 se refiere a la vigencia que será indefinida.

A pesar de ser esta Convención la más perfecta que sobre el tema de asilo se ha discutido y la última a nivel continental ha recibido alguna crítica con la del tratadista Carlos Fernandes que dice: "Esta Convención desde el punto de vista técnico es la más perfecta pero dista de ser un tratado que resuelva todos los problemas sobre asilo. Por ejemplo el pretender resolver en favor de la autoridad asilante todos los problemas surgidos en el caso del Dr. Haya de la Torre, fue sin duda demasiado lejos en materia de asilo, mostrándose fuera de la realidad. Por lo que sólo fué ratificada por algunos estados".

DECLARACIÓN SOBRE EL ASILO TERRITORIAL (1967).

Proclamada por: Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1967.

Resolución: 2312 (XXII).

TEXTO DE LA DECLARACION:

"La Asamblea General".

Recordando sus resoluciones 1839 (XVII) de 19 de diciembre de 1962, 2100 (XX) de 20 de diciembre de 1965 y 2203 (XXI) de 16 de diciembre de 1966, relativas a una declaración sobre el derecho de asilo.

Tomando en cuenta el trabajo de codificación que emprenderá la Comisión de Derecho Internacional de conformidad con la resolución 1400 (XVI) de la Asamblea General, de 21 de noviembre de 1959.

Aprueba la siguiente declaración:

La Asamblea General.

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

Teniendo presente el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el que se declara que:

- 1.- En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.
- 2.- Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos principales de las Naciones Uni--

das.

Recordando también el párrafo 2 del artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que dice:

Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a éste.

Reconociendo que el otorgamiento por un estado de asilo a personas que tengan derecho a invocar el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos es un acto pacífico humanitario y que, como tal, no puede ser considerado inamistoso por ningún otro estado.

Recomienda que, sin perjuicio de los instrumentos existentes sobre el asilo y sobre el estatuto de los refugiados y apátridas, los Estados se inspiren, en su práctica relativa al asilo territorial, en los principios siguientes:

Artículo I

1.- El asilo concedido por un Estado, en el ejercicio de su soberanía, a las personas que tengan justificación para invocar el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, incluidas las personas que luchan contra el colonialismo, deberá ser respetado por todos los demás Estados.

2.- No podrá invocar el derecho de buscar asilo, o de disfrutar de éste, ninguna persona respecto de la cual existan motivos fundados para considerar que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales.

cionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos.

3.- Corresponderá al Estado que concede el asilo calificar las causas que lo motivan.

Artículo 2

1.- La situación de las personas a las que se refiere el párrafo 1 del artículo 1, interesa a la comunidad internacional sin perjuicio de la soberanía de los Estados y de los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

2.- Cuando un Estado tropiece con dificultades para dar o seguir dando asilo, los Estados, separada o conjuntamente o por conducto de las Naciones Unidas, considerarán, con espíritu de solidaridad internacional, las medidas procedentes para aligerar la carga de ese Estado.

Artículo 3

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

2.- Podrán hacerse excepciones al principio anterior sólo por razones fundamentales de seguridad nacional o para salvaguardar a la población, como en el caso de una afluencia en masa de personas.

3.- Si un Estado decide en cualquier caso que está justifi-

ficada una excepción al principio establecido en el párrafo 1 del presente artículo, considerará la posibilidad de conceder a la persona interesada, en las condiciones que juzgue conveniente, una oportunidad, en forma de asilo provisional o de otro modo, a fin de que pueda ir a otro Estado.

Artículo 4

Los Estados que concedan asilo no permitirán que las personas que hayan recibido asilo se dediquen a actividades contrarias a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.
(56)

CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES GENERALES SOBRE ASILO Y REFUGIO.

Analizaremos ahora la cuestión de la vigencia de los instrumentos universales sobre asilo territorial y refugio político en su relación con las firmas y ratificaciones de los países latinoamericanos.

Para obtener una idea de la situación de estos países respecto de la cuestión del asilo territorial y del refugio político en el sistema de las Naciones Unidas, no sólo es preciso considerar los instrumentos convencionales y el estado de las firmas y ratificaciones latinoamericanas, sino que es también necesario tener en cuenta a ciertos instrumentos internacionales de tipo declarativo de particular importancia y significación.

(56) Derechos Humanos. Recopilación de Instrumentos Internacionales. Edit. Centro de Publicaciones de Organismos Internacionales. ONU.- Nueva York. 1978. pp. 101-102.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 proclama el derecho a buscar asilo y de beneficiarse del mismo en otros países (artículo 14). Pese a que la Declaración Universal no es un Tratado sino un texto adoptado mediante una relación de la Asamblea General de las Naciones Unidas se entiende actualmente, por múltiples razones que no es del caso exponer ahora, que sus principios y normas son jurídicamente obligatorias y, lo que es más aún, que el respeto de los derechos que proclama, es un deber impuesto por el *jus cogens* (57). Ello implica, en el derecho internacional actual, de acuerdo con el criterio afirmado por la convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, que todos los tratados violatorios de ese caso de *jus cogens* son nulos. Los países latinoamericanos votaron todos a favor de la Declaración Universal en 1948 y también lo hicieron afirmativamente con respecto a la resolución de la Conferencia de Teherán (1968) que proclamó la obligatoriedad jurídica de respetar la declaración Universal.

La Declaración sobre Asilo Territorial fue adoptada por la Resolución de la Asamblea General 2312 (XXII). Los países latinoamericanos votaron a favor. Aunque no puede sostenerse con la misma radicalidad el criterio de su obligatoriedad que con respecto de la Declaración Universal de Derechos Humanos, no

(57) Es necesario tener presente que los derechos humanos están ya reconocidos universalmente como incorporados al derecho internacional general, al *jus cogens* que obliga porque sí, sin depender, por lo menos totalmente, de que tratados internacionales positivos los recojan o consagren, y que por eso mismo vinculan a los Estados aún que no sean partes de esos pactos y aún por encima de sus propias normas constitucionales.

hay duda de que por ser un desarrollo del artículo 14 de la Declaración de París de 1948, por el altísimo número de votos afirmativos que hubo en su aplicación y por constituir la aplicación de un principio general aceptado por toda América Latina, debe conceptuarse que este texto tiene un valor que supera el de una mera recomendación.

El proyecto de Convención sobre Asilo Territorial considerado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial (Ginebra, 10 de enero a 4 de febrero de 1977), no llegó a adoptarse, ya que la Conferencia no pudo cumplir con su mandato en el tiempo previsto. No son claras las perspectivas de convocatoria de una nueva conferencia, ni las posibilidades de elaborar un texto universal sobre asilo territorial.

LA CONVENCION SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS
DE 1951 Y EL PROTOCOLO SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS
DE 1967.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados se celebró en Ginebra, son partes contratantes: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam y Uruguay el cual entró en vigor el 21 de abril de 1954.

El Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados se preparó al surgir nuevas situaciones de refugiados. Se dejó sentir cada vez más la necesidad de que las disposiciones de la Convención se aplicarían a dichos nuevos refugiados. Son partes-

contratantes Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, -- Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Uruguay y Paraguay.

La Convención y el Protocolo son los principales instrumentos internacionales para la protección de los refugiados, y su carácter básico ha sido ampliamente reconocido tanto en el plano regional como en el internacional.

Países latinoamericanos son también partes en los Convenios de Tokio, de la Haya y Montreal, que al incluir normas sobre extradición y sobre la calificación de ciertos tipos de delitos como de carácter común, pueden proyectarse en cuestiones relativas al asilo territorial y al refugio político. Lo mismo puede decirse de la reciente Convención (1979) de las Naciones Unidas sobre toma de rehenes.

Ya indicamos cual es la situación de las firmas y ratificaciones latinoamericanas con respecto a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967. Pero es necesario repetir esos elementos de juicio para encarar los problemas jurídicos que plantea en América Latina la aplicación de estos documentos.

a) Como ya expresamos anteriormente son partes contratantes los siguientes Estados latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay. Es decir, que Jamaica y Perú son partes en la Convención y no en el Protocolo, mientras que Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Colombia, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay son partes en la Convención y en el Protocolo.

b) Es evidente que la situación de la protección de los refugiados en América Latina mejoraría sensiblemente si Jamaica y Perú partes en la Convención, ratificaran el Protocolo. En efecto, la limitación cronológica que resulta de la Convención que suscribe los casos de refugio a los que sean la consecuencia de "acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951" le quita trascendencia en América Latina, porque los acontecimientos que han generado en el Continente el problema masivo - de los refugiados, son posteriores a 1951.

c) Por lo demás, hay que señalar que los graves problemas de refugiados en Centroamérica, provocados en especial, por los actuales acontecimientos que se produjeron en Nicaragua y ocurren en El Salvador, no hallan solución bajo el régimen de la Convención y el Protocolo, ya que Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador no son Partes en estos instrumentos. Sólo Costa Rica lo es en ambos.

d) Hay que agregar que Argentina, Brasil, Paraguay y Perú, al transformarse en Partes de la Convención, lo hicieron optando por la fórmula prevista en el artículo 1, sección B, párrafo 1, inciso a). Ello significa que para estos países la definición del término "refugio" debe hacerse en forma geográficamente limitada. En efecto, las palabras "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951", que figuran en el artículo 1, Sección A, deben entenderse, con respecto a Argentina, Brasil, Paraguay y Perú, como acontecimientos ocurridos - antes del 1.º de enero de 1951 en Europa, se trata, pues, de una limitación de tipo geográfico que excluye para estos cuatro países a los refugiados como consecuencia de acontecimien-

tos ocurridos en Latinoamérica.

Es preciso hacer notar, sin embargo, que se plantea un complejo problema interpretativo, ya que Argentina, Brasil y Paraguay son también Partes en el Protocolo de 1967. Y este Protocolo, en los párrafos 2 y 3 de su artículo 1, dice lo siguiente:

"2. A los efectos del presente Protocolo y salvo en lo que respecta a la aplicación del párrafo 3 de este artículo, el término "refugiado" denotará toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras como resultados de acontecimientos ocurridos antes del 10. de enero de 1951 y . . . "y las palabras" . . . a consecuencia de tales acontecimientos, que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1.

3. El presente Protocolo será aplicado por los Estados Partes en el mismo sin ninguna limitación geográfica; no obstante, serán aplicables también en virtud del presente Protocolo las declaraciones vigentes hechas por Estados que ya sean Partes en la Convención, de conformidad con el inciso a) del párrafo 1 de la sección B del artículo 1 de la Convención, salvo que se hayan aplicado conforme al párrafo 2 de la sección B del artículo 1.

El párrafo 3 del artículo 1 del Protocolo elimina la limitación geográfica prevista en el artículo 1, sección B, párrafo 1, inciso a), a que se acogieron Argentina, Brasil y Paraguay (el caso del Perú es distinto, porque no es Parte en el Pro-

tocolo).

Sin embargo, como el mismo párrafo 3 agrega que " . . . no obstante, serán aplicables también en virtud del presente Pro tocolo las declaraciones vigentes hechas por Estados que ya sean Partes en la Convención, de conformidad con el inciso a) del párrafo 1 de la sección B del artículo 1 de la Convención, salvo que se hayan ampliado conforme al párrafo 2 de la sección B del artículo 1", la cuestión no es de fácil interpretación. Como ni Argentina, ni Brasil, ni Paraguay extendieron sus --- obligaciones según el párrafo 2 de la sección B del artículo 1 de la Convención, podría entenderse que se aplicaban las de claraciones limitativas de tipo geográfico hechas por esos -- países al ratificar la Convención, según el párrafo 1 de la - sección B, inciso a) del artículo 1 de dicha Convención. Sin- embargo, la cuestión no es tan clara. En efecto, habría que - analizar si el párrafo 3 del artículo 1 del Protocolo, cuando se refiere a las "declaraciones vigentes hechas por Estados que ya sean Partes en la Convención", incluye o no a Argentina, - Brasil y Paraguay. Sería factible, con fundamento, sostener - que si estos tres países se adhirieron simultáneamente a la - Convención y al Protocolo, la condición citada no sería aplica- ble, porque no eran "ya Partes en la Convención", sino que, por el contrario, se transformaron al mismo tiempo, de manera si- multánea, en Partes en la Convención y en el Protocolo. Si es ta interpretación se aceptara, la consecuencia sería que el - concepto de "refugiado" para Argentina, Brasil y Paraguay, co

mo para todos los demás países latinoamericanos Partes en la Convención y en el Protocolo, no tendrían limitación alguna para todos los refugiados, como consecuencia de hechos ocurridos en cualquier lugar y en cualquier momento, quedarían cubiertos y protegidos por las normas de la Convención y el Protocolo.

Finalmente, encontramos la Declaración de Cartagena de 1984, que recoge, a partir del Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá, la mejor tradición latinoamericana en asilo y derechos humanos, y constituye un instrumento fundamental para la protección de refugiados. En ésta Declaración, se hace mención a la labor de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en cuanto a la protección de los derechos de los refugiados en el continente y apoya los esfuerzos del entonces Grupo de Contadora para solucionar de modo efectivo y duradero el problema de los refugiados centroamericanos, lo que constituye un avance significativo para lograr la paz en la región. Expresa su convencimiento de que muchos de los problemas jurídicos y humanitarios, en lo que se refiere a los refugiados, sólo pueden ser abordados si se considera la necesaria coordinación y armonización entre los sistemas universales, regionales y los esfuerzos nacionales.

CAPITULO IV

1) En el ordenamiento jurídico Constitucional; 2) En la Ley General de Población y en otras disposiciones normativas; 3) Las repercusiones económicas, sociales y culturales de la aceptación masiva de asilados políticos; 4) El respeto al derecho de asilo como característica de la política exterior mexicana.

1) EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO CONSTITUCIONAL.

Nuestro país, en materia de asilo ha mantenido una política extremadamente generosa, misma que lo ha hecho acreedor de un gran prestigio, ubicándolo en un lugar distinguido dentro de la comunidad internacional.

El asilado en nuestro país, goza de casi todos los derechos que establece nuestra Constitución, obligándose a respetar y cumplir con las condiciones que le sean fijadas, cuando se le ha otorgado el asilo.

Entre los derechos que se establecen a los asilados políticos en nuestra Constitución, encontramos:

En relación con la extradición, establece en su artículo 15: "... No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquéllos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta constitución para el hombre y el ciudadano".

Gozan de los derechos que las garantías individuales otorgan a los ciudadanos mexicanos con la excepción de que no podrán inmiscuirse en los asuntos políticos del país. (artículo 33)

Es evidente mencionar que nuestra Constitución Política est
tablece en el artículo 22 y 133, la importancia que tiene
el respeto de los derechos fundamentales del hombre que se
plasman en los tratados internacionales y que los tratados
que se han celebrado en materia de asilo ya sea diplomático
o territorial, pretenden hacer respetar el derecho a la vida.

2) EL ASILO EN LA LEY GENERAL DE POBLACION Y EN OTRAS DISPO SICIONES NORMATIVAS.

"Los extranjeros necesitan documentación migratoria para in
ternarse en la República Mexicana y permanecer en ella."(58)
Las oficinas del Servicio Exterior Mexicano, las oficinas
de población en los puertos y fronteras, y las delegaciones
de turismo, expiden la documentación para todas las calidades
migratorias.

Los asilados políticos obtienen su forma migratoria F.M. 10
Las calidades migratorias que se establecen en nuestro país
son: No-Inmigrantes, Inmigrantes e Inmigrados. Encontrámos
entre los No-Inmigrantes al asilado político y al Refugiado.
"A los que vienen huyendo de sus países por persecuciones po
líticas y son admitidos provisionalmente por las oficinas de
población en los puertos de entrada, hasta que la Secreta
ría de Gobernación determina lo procedente. No pagan inpu
es
tos migratorios. (59). Esta definición es la que encontrá-
mos en nuestra legislación respecto a los asilados.

(58) Gufa del Extranjero, Rodolfo Bravo Caro. Ed. Porrúa, 19 p.

(59) Ibiden., p. 81

Los extranjeros que sufran persecuciones políticas serán admitidos provisionalmente por las autoridades de migración con la obligación de permanecer en el puerto de entrada - mientras la Secretaría de Gobernación resuelve cada caso". Asimismo, se establece que cuando el asilado político se interna en nuestro país para proteger su vida o su libertad, por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, tiene la obligación de respetar las normas y preceptos legales, pero si el asilado político viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue conveniente para continuar su legal estancia en el país. También en caso de ausentarse el asilado del país, perderá todo derecho a regresar con esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia dependencia. La autorización para que un asilado político pueda internarse en el país la otorgará el Secretario, Subsecretario o el Oficial Mayor, quienes a su vez pueden delegarla a los Jefes de los Servicios Interior y exterior.

La internación de los asilados que lleguen a territorio nacional, será provisional en las Oficinas de Población y deberán permanecer en el puerto de entrada mientras resuelve la Secretaría. La Oficina de Población correspondiente informará del arribo al Servicio Central, por la vía más rápida.

El interesado al solicitar asilo, deberá expresar los motivos de persecución, sus antecedentes personales, los datos

necesarios para su identificación y el medio de transporte que utilizó.

La oficina de Población, obtenida la autorización del Servicio Central para conceder asilo político territorial, levantará un acta asentando en ella los datos señalados anteriormente, concederá el asilo a nombre de la Secretaría, formulará la media filiación del extranjero, tomará las medidas necesarias para la seguridad de éste y lo enviará al Servicio Central. No se admitirá como asilado al extranjero que proceda de país distinto de aquel en el que se haya ejercido la persecución política, salvo el caso de que en el último sólo haya tenido la calidad de transmigrante, debidamente comprobado.

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

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

Todos los extranjeros admitidos en el país como asilados en virtud de la aplicación de los convenios internacionales sobre Asilo Político, Diplomático o Territorial, de los que Mé

xico forma parte, o fuera de ellas, quedarán sujetas a las siguientes condiciones:

a) La Secretaría determinará el sitio en el que el asilado deberá 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 la misma calidad migratoria y a los padres en la misma calidad, cuando lo considere prudente la Secretaría.

c) Los extranjeros que han sido admitidos como asilados sólo 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 del tiempo que se les haya autorizado.

En ambos casos la Secretaría podrá otorgarle otra característica migratoria que juzgue conveniente.

Las internaciones para los asilados, se concederán por el tiempo que la Secretaría lo estime conveniente. Los permisos de estancia se otorgarán por un año y si tuviesen que exceder 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 señaladas

por la Secretaría. En la misma forma se procederá con los familiares.

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

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 oficina de población del lugar de salida. Los asilados deberán inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros dentro de los treinta días siguientes a la obtención de su documentación migratoria.

Además, están obligados a manifestar sus cambios de domicilio y de estado civil en un periodo máximo de treinta días a partir del cambio o celebración del acto.

Observarán todas las obligaciones que la Ley General de Población y su Reglamento establecen, salvo las excepciones expresas o las que sean contrarias a la naturaleza de su condición de asilados.

Respecto al asilo diplomático, el agente diplomático al conceder el asilo, deberá:

- A) Investigar el motivo de la persecución, no puede otorgar asilo si no existe persecución de carácter político.
- B) Deberá mantener informada a las autoridades mexicanas sobre las circunstancias que se presentan.
- C) Cerciorarse de que las condiciones locales no ofrecen garantías de seguridad y justicia para el solicitante del asilo.

D) Solicitar las garantías necesarias para la eficaz protección del asilado.

e) Confiar el asilado a la protección de una tercera potencia, si no puede garantizar su seguridad.

La Embajada Mexicana, debe informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores una vez concedida la protección al asilado de este hecho y ésta a su vez lo comunicará a la Secretaría de Gobernación. (Dependencia que autorizará el otorgamiento del asilo).

La Secretaría de Relaciones Exteriores se encargará de la seguridad y traslado del asilado a la Ciudad de México (60).

El asilado para internarse al territorio mexicano, deberá presentar la siguiente documentación para poder cumplir con los requisitos que la Secretaría de Gobernación exige:

1) Pasaporte acreditando su nacionalidad, con anotación en éste documento de la embajada donde señale su condición de asilado.

2) Salvoconducto expedido por el gobierno de su país de procedencia.

3) F.M. I expedida por la sede diplomática mexicana del país de procedencia, con media filiación.

Una vez que el asilado ha salido de su país, la Delegación de Servicios Migratorios del lugar por donde se interne el extranjero, deberá cerciorarse y obtener la documentación necesaria, así como el salvoconducto nunca lo tiene.

(60) Tal y como lo establece el artículo 101 del Reglamento de la Ley General de Población en su fracción VI.

el asilado en su poder, debido a que el encargado en la Legación, lo entrega directamente a las autoridades de migración al internarse en el país el asilado.

Habiéndose realizado los trámites exigidos, la Dirección General de Servicios Migratorios a través del Departamento de Asilados Políticos, procederá a levantar acta, anotando los motivos de persecución, antecedentes personales del asilado, los datos necesarios para su identificación y el medio que utilizó, media filiación que incluye fotografía, y se les otorgará constancia de legal estancia en el país en tanto obtiene su documento migratorio (F.M. 10) posteriormente se recaba el acuerdo de ratificación de asilodiplomático ya concedido por la Embajada Mexicana.

El acuerdo y firma del oficio de permanencia del asilado es otorgado por el Director General de Servicios Migratorios.

Habiéndose otorgado el oficio de permanencia como asilado político, deberá presentarse en un plazo no mayor de treinta días a la oficina de Expedición de Documentos Migratorios del Departamento de Registro Nacional de Extranjeros, para así poder expedir la forma migratoria número diez (61). Por acuerdo del presidente José López Portillo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintidos de julio de mil novecientos ochenta, se creó la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados como un órgano permanente

(61) Artículo 60 párrafo primero de la Ley General de Población (reglamento), fundamenta la resolución de permanencia como asilado político.

del gobierno mexicano, integrado por los representantes de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores y Trabajo y Previsión Social, con el fin de proporcionar medios de ayuda y protección sistemática organizada y a través de un sólo conducto, a aquellos extranjeros que solicitan refugio a nuestro país, al haber salido de su estado para ponerse a salvo de persecuciones políticas religiosas o raciales, y que son admitidos en territorio nacional con propósitos de reasentamiento, o mientras se dan las condiciones para que puedan regresar a su lugar de origen, o para dirigirse a un tercer país.

La Comisión es presidida por el titular de la Secretaría de Gobernación. También participan las dependencias del ejecutivo encargadas de la política exterior, del asilo diplomático y de los Tratados Internacionales; de la política interna, migratoria y demográfica, así como la de pendencia especializada en materia de áreas, ofertas y calificación para el empleo. Todo esto, sin perjuicio de que la propia Comisión, cuando lo considere conveniente, pueda invitar a representantes de otras dependencias y entidades de la administración pública que realicen actividades relacionadas con los propósitos de la misma. Se auxilia con un Secretario Técnico integrado, a su vez por un funcionario designado por cada una de las Secreta rias que forman parte de la Comisión. El Secretario Técnico cuenta con un coordinador quien funge al mismo tiem

po, como elemento ejecutivo de la propia Comisión a través de una oficina administrativa, en la cual tiene a su cargo la atención específica y directa de los refugiados, el estudio de sus necesidades y los programas de protección y asistencia.

Mediante Decreto emitido por el Congreso de la Unión y publicado en el Diario Oficial del día diecisiete de julio del año de 1990, mismo que no altera la vigencia de la Ley General de Población y que fué publicada el día siete de enero de 1974, se modifican algunos artículos y adicionan otros.

Se agrega al artículo 42, una fracción nueva, la VI, la que incluye una nueva característica migratoria: la de Refugiado. De este modo, la calidad de No Inmigrante que abarcaba nueve categorías migratorias, pasa ahora a incluir diez características.

El reconocimiento de la calidad de refugiado tiene su origen en el hecho de que la calidad migratoria de no inmigrante asilado político, se hizo insuficiente para regular a la gran cantidad de extranjeros que han ingresado a México huyendo de persecuciones políticas durante las décadas de los años 70 y 80, y cuyas situaciones personales no concordaban con los supuestos de acuerdo a los cuales se concedía la calidad de asilado político.

En efecto, la institución del asilo político, se creó sobre las bases de fenómenos políticos y sociales distintos

Implicaba la protección a perseguidos políticos que en épocas anteriores alcanzaban a una élite política que se rebelaba infructuosamente contra el orden establecido o a una élite gobernante desplazada del poder violentamente. En ambos casos se trataba de un grupo reducido. Pero desde principios de los setentas, la persecución política asumió un carácter masivo y como consecuencia de este carácter masivo, la mayoría de los afectados no pudieron demostrar que su libertad o su vida estaban en peligro a causa de persecuciones políticas en su contra. El hecho de que no pudiera haber una demostración en este sentido tuvo como resultado que la Secretaría de Gobernación no reconociera la calidad de asilado político a este gran número de personas otorgándoles otras calidades o visas de cortesía. Un gran número de ellos, especialmente centroamericanos no gestionaban ninguna.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que da protección a los Asilados Políticos y Refugiados Políticos, manifestó en diversas oportunidades su preocupación por este hecho. La voluntad política del gobierno actual determinó dar una mayor estabilidad al gran número de desplazados que disfrutaban de la hospitalidad mexicana.

3) LAS REPERCUSIONES ECONÓMICAS, SOCIALES Y CULTURALES DE LA ACEPTACION MASIVA DE ASILADOS.

Los problemas sociales que se originan en todos los esta

dos, la inestabilidad política y la falta de garantías han ocasionado que se busque en otros países la tranquilidad que el propio no puede proporcionar, tal situación da origen a la búsqueda de dichas garantías al abrigo de otra nación, lo que motiva determinadas repercusiones al aceptar un país la afluencia masiva de refugiados en su territorio, no es posible ignorar estas situaciones que requieren darles una solución.

La afluencia masiva de refugiados al territorio nacional la tarea de detectar quienes y cuantos son los refugiados que se internan en territorio nacional, para establecer el criterio y determinar quienes deben ser admitidos con tal carácter. Respecto a esta cuestión, se presentan varias dificultades, por un lado hay quienes se internan temporalmente, otros se establecen en un lugar, después en otro y así hasta aproximarse a su lugar de origen para regresar a él, cuando las circunstancias que motivaron su salida cambian; como también al internarse como un gran número de personas que se introducen a nuestro país.

Se presenta también el problema al documentar en varias de las calidades migratorias a los refugiados, lo que impide de detectar legalmente quienes deben ser considerados como tales para dar una solución a éste problema. Creo que es necesario realizar un padrón sobre los refugiados, estableciendo sus características ocupacionales o profesionales y así realizar la ubicación de estas personas dentro del

territorio y la sociedad mexicana.

La ubicación de los refugiados en zonas en que se hace necesario la creación de fuentes de trabajo, es un aspecto muy importante, ya que es necesario proporcionarles un lugar estratégico para que se puedan desarrollar activamente, creando centros con las ventajas necesarias para poder bastarse a sí mismos y dejar de ser una carga para la nación que les dió hospitalidad e incorporarlos a las áreas productivas, para lograr su autosuficiencia. México ha logrado estos esfuerzos con la colaboración en años recientes de la FAO y de la UNESCO. Tratar de lograr la autosuficiencia de los refugiados en zonas convenientes para el desarrollo y estabilizar la economía de nuestro país en base a las actividades de tipo rural y artesanal, crear programas para aprovechar las actividades productivas de los refugiados. Por su parte, los nuevos asentamientos requieren la creación de clínicas, escuelas, sistemas para la distribución de agua potable, redes eléctricas, caminos internos y de acceso, iglesias, mercados, así como todos los servicios necesarios para una mejor forma de vida. En la planeación y construcción de los asentamientos se consideran dos aspectos: que el nivel de vida de los asilados sea equivalente al de las poblaciones mexicanas vecinas y que la infraestructura y los servicios puedan beneficiar a los mexicanos de la zona.

Esta gran afluencia puede motivar una pérdida de identidad cultural en los refugiados, lo que les impide la adapta-

ción a sus nuevas circunstancias.

La importancia de dar solución a estas situaciones para lograr que la presencia de los refugiados pueda ser asumida como una forma de cooperación en defensa de los derechos humanos y no como una carga para el estado, hace necesario dar una correcta información a los nacionales sobre los refujiados, para que éstos sean aceptados y no provoquen un rechazo por las consecuencias que se presentan.

El apoyo que brindan los organismos internacionales que se preocupan por los asilados, a las naciones que se ven afectadas por tal situación, hace posible dar soluciones más rápidas y aligerar la carga que pudieran ser para cualquier nación.

El gobierno de México, a través de la Secretaría de Gobernación y de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados otorga rá la figura de refugiados a tres mil ciudadanos guatemaltecos que estaban dispersos en la sierra chiapaneca desde hace seis años, quienes a partir de ésta regularización jurídica, podrán prestar su mano de obra haciéndose más productivos.

4) EL RESPETO AL DERECHO DE ASILO COMO CARACTERISTICA DE LA POLITICA EXTERIOR MEXICANA.

La política mexicana en relación al respeto de los derechos humanos y a la labor en pro de estos derechos, lo sitúa en un lugar importante dentro de la comunidad internacional. Dentro de nuestras leyes internas, nuestros legisladores

han plasmado en nuestra constitución, los principios fundamentales en beneficio de los ciudadanos que se encuentran en su territorio, ya sean nacionales o extranjeros. Dentro de nuestra carta magna, encontramos el derecho a la libertad, a la vida, a la tranquilidad pública, a la dignidad humana, preceptos que garantizan la seguridad pública.

A partir de 1945, México ha tratado de intensificar las actividades en favor de los derechos humanos tanto a nivel internacional como regional. México, fué de los primeros países en suscribir la Declaración Universal de los Derechos Humanos y ha realizado negociaciones en favor de los pactos internacionales. Temas como la descolonización, el racismo, la segregación racial, el apartheid, la condena a la tortura, la protección de los trabajadores migratorios y el asilo, son considerados por la diplomacia mexicana.

En cuanto al tema que nos interesa y que data de muchos años atrás, afectando un gran número de seres humanos, la postura de México es brindar la protección solicitada en situaciones de emergencia, garantizando la protección y detectar y evitar a tiempo nuevas corrientes masivas a través de organismos que tratan por medio de la negociación evitar situaciones que originan la emigración.

Estas experiencias, han dado motivo a la creación de pactos, tratados y convenciones internacionales a nivel uni-

versal y regional, para buscar soluciones y cooperación entre los estados afectados por estas afluencias masivas.

México, a tomado varias determinaciones en relación con los asilados, debido a que en los últimos años ha existido un gran número de asilados: Otorgar la mas alta prioridad al interés nacional; reiterar los principios mexicanos en materia de política exterior; respetar la integridad de los asilados (étnica, comunitaria y familiar); atender la vocación laboral original; atender el estado de salud durante el traslado y en los nuevos asentamientos (asilo territorial); reubicación en zonas que permitan su autosuficiencia.

México ha participado activamente con ayuda de organismos tales como el COMAR (Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados), la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Gobernación, las Sedes Diplomáticas, el ACNUR, la FAO y la UNESCO que con su experiencia han aportado gran ayuda para la tarea que se ha impuesto México en ayuda de los refugiados y asilados y de los derechos fundamentales del ser humano y al hacer respetar el derecho de asilo como potestad del ser humano; considerar los valores en que se basa toda sociedad y los principios que sostienen este derecho.

C O N C L U S I O N E S :

Que obtengo en el presente estudio:

PRIMERO.- La función del asilo, es otorgar protección y garantizar el ejercicio de los derechos inherentes al hombre, a aquellas personas que debido a la inseguridad que prevalece en su país de origen por causa de su filiación política o por otros motivos de carácter político, tengan temor de ver afectada su libertad o su vida.

SEGUNDO.- La calificación del motivo para que pueda ser otorgado el asilo, en el caso de los asilados políticos, queda a cargo del estado que presta protección, tomando en cuenta las circunstancias políticas del caso y la tipicidad de la conducta conforme a las normas internas de dicho estado.

TERCERO.- Es necesario para un mejor desarrollo de la institución del asilo, obtener una definición precisa de lo que es el asilado en sus dos formas Político Diplomático y Territorial, para diferenciarlos de los refugiados, tomando en cuenta los motivos que originaron la solicitud de protección en uno u otro caso.

CUARTO.- Los estados pueden ver menoscabados su derecho a otorgar asilo, a causa de las presiones ejercidas por una potencia mundial y que los principios mismos del asilo, no devolución y reciprocidad por ejemplo, puedan ser violados impunemente. En este sentido, la fragilidad de los estados para ejercer una política totalmente independiente en materia de asilo se ve

determinada por sus capacidades económicas y militares para sostener una posición autónoma.

QUINTA .- Mientras esta asimetría exista, estimo que es necesario fortalecer las facultades de los organismos internacionales especialmente ACNUR y además, desarrollar la posibilidad de que las Naciones Unidas como organismo internacional pueda intervenir eficazmente en los casos de violación de los principios del asilo o - cuando un estado se vea coaccionado por una gran potencia, en el ejercicio de su derecho a otorgar el asilo.

SEXTA.- Por otra parte, el perfeccionamiento de la institución, requiere obtener y promover en los Estados, la ratificación de los Tratados y Convenios Internacionales en materia de asilo, así como obtener la codificación de normas universalmente aceptadas, para hacer respetar los principios fundamentales que sostienen el asilo. los cuales garantizan tanto al estado como a las personas la protección internacional a sus derechos.

SEPTIMA.- México se ha distinguido por su política abierta y consecuente respeto al asilo, lo que ha sido una de las causas de la afluencia masiva de refugiados, provenientes de América Latina,

a diversos países, en el caso de México, originó un tratamiento diferencial para las oleadas sucesivas de refugiados. En una primera etapa se otorgó la calidad migratoria de asilado con F.M. 10, posteriormente se fué restringiendo el otorgamiento de ésta calidad, dándose a los refugiados documentos que significaban una condición migratoria mas precaria.

OCTAVA.- Es conveniente que nuestras autoridades que han aceptado a un gran número de refugiados y al haber regulado tal calidad en las leyes internas, otorguen las garantías que nuestra Constitución señala a los extranjeros, así como concientizar y evitar que sean víctimas de abusos por parte del personal del estado que ejerce funciones policiales.

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

- Arellano García, Carlos.
"Derecho Internacional Privado".
Editorial Porrúa, S.A.
México D.F. 1988, Décima Edición
- Franco Pérez, Alicia.
"El Derecho de Asilo"
México, Facultad de Diplomacia
1963.
79 p.
- Fernández, Carlos.
"El Asilo Diplomático"
Editorial Jus S.A.
México, D.F. 1970
- González de la Vega, Francisco.
"Código Penal Comentado"
Editorial Porrúa S.A.
México D.F. 1976, 3ª Edición.
- Guzmán Carrasco, Marco Antonio.
"No Intervención y Protección
Internacional de los Derechos
Humanos".
Edición Universitaria.
Ecuador, Quito 1963.
414 p.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto "Matías Romero" de Estudios
Diplomáticos.
Asilo y Protección Internacional de
Refugiados en América Latina".
México, UNAM 1982 Serie E. Varios Núm. 14
- Instituto de Investigaciones Jurídicas
"La Protección Internacional de los
Derechos del Hombre"
Balance y Perspectivas.
México, UNAM 1983 Serie H. Estudios de
Derecho Internacional Público Núm. 7.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto "Matías Romero" de Estudios
Diplomáticos.
"Los Tratados sobre Derechos Humanos
y la Legislación Mexicana"
México, UNAM 1981 Serie E. Varios, Núm. 12

- Usúa, Francisco A.
"Derecho Internacional"
Editorial Cultura.
Argentina, Buenos Aires 1938.
- Vargas Carreño, Edmundo.
"El Comité Jurídico Interamericano"
UNAM. 1982
- Zárate, Luis Carlos.
"El Asilo en el Derecho Internacional
Americano".
Editorial Iqueima.
Bogotá D.E. Colombia 1957.

Legislación Consultada

- Código Penal para el Distrito Federal
Editorial Porrúa
México, D.F. 1989.
- Ley de Extradición Internacional
Publicaciones del Boletín Oficial
de la Federación.
- Ley Federal de Derechos.
Secretaría de Gobernación y
Servicios Migratorios. 1989
- Ley General de Población y su Reglamento.
Editorial Porrúa, S.A.
México D.F. 1989

Otras fuentes:

- Comisión Interamericana de Derechos
Humanos.
"Informe sobre Refugiados Políticos
en América"
Unión Panamericana Washington, D.C.
Aprobado por la Comisión Interameri-
cana de Derechos Humanos en la Quin-
ta sesión celebrada el 11 de Octubre
de 1965.
- Cuarta Reunión del Consejo Interamericano
de Jurisconsultos.
"Santiago de Chile"
24 de Agosto - 9 de Septiembre de 1959
Volumen II
p.p. 388-389.

Inter American Conference, 10th.
Convención sobre Asilo Territorial
Suscrita en la Décima Conferencia
Interamericana Washington D.C."
Unión Panamericana 1961.
22p. (U.P. Serie sobre Tratados 19
OEA/Ser.A/10 SEPF).

Tratado de Extradición y Protección contra
el Anarquismo.

"Suscrita el 28 de Enero de 1902 en la
Segunda Conferencia Internacional Americanas"

México D.F., Países Signatarios. México.
Fecha de Depósito del Instrumento de
Ratificación, Abril 22, 1902.