
El asilo diplomático en la política exterior de México*

Cecilia Imaz**

Orígenes y evolución del Derecho de Asilo

La palabra asilo, de origen griego, está compuesta de la partícula privativa “a” y del verbo “sylao”, capturar, violentar, devastar. Textualmente significa “sin captura, sin violencia, sin devastación”. En latín, *asilum* se refiere a un lugar inviolable en donde no podía ejercerse la persecución.

La institución del asilo tiene orígenes muy remotos, pues se encuentran rasgos de ella en las civilizaciones más antiguas.

En la civilización azteca, todo esclavo cuya condición se debiera a deudas o delito, podía recuperar su libertad si alcanzaba a refugiarse en el *Tecpan*, el palacio real. Sólo su amo o los hijos de éste, podían oponérsele; ningún otro tenía derecho a impedir la acción de refugio del esclavo bajo la pena de ser considerado él mismo como tal.¹

El asilo, desde su inicio y hasta el siglo XVIII, encontró una aplicación casi constante como institución fundamentalmente religiosa, ligada al carácter inviolable de los lugares sagrados.

Durante el siglo pasado, el asilo se laicizó para convertirse más claramente en objeto de normas jurídicas con una función precisa de protección de los perseguidos políticos; es sobre todo en conexión con el proceso mencionado que se puede hablar de un Derecho de Asilo.

El asilo se divide en “territorial” y “extraterritorial” o diplomático, según sea concebido por un Estado en su propio territorio o bien en la sede de una legación o en un barco detenido en las costas (en este caso el asilo está garantizado en el propio territorio del Estado a cuya jurisdicción intenta sustraerse el

* Ponencia presentada en la Mesa Redonda “La política exterior de México”, durante el VI Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales; tuvo lugar el 25 de marzo de 1993 en Acapulco, Guerrero.

** Directora de Investigaciones del Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero.

¹ *Quaderni*. Publicación de la delegación del ACNUR. Italia, 1991. p. 36.

individuo). Se habla además de asilo “neutral”; en tiempo de guerra, se concede a tropas o naves de Estados beligerantes, mediante el respeto de determinadas condiciones, en el territorio de un Estado neutral.

Así pues, el término *asilo* indica la protección que un Estado acuerda a un individuo que busca refugio en su territorio o en un lugar fuera del mismo.

El Derecho de Asilo, en consecuencia, se entiende como el derecho de un Estado de acordar tal protección. Por tanto, éste se dirige al Estado y no al individuo, en virtud del ejercicio de la propia soberanía y con la única reserva de límites eventuales que derivan de convenciones de las que el Estado forma parte.

Lo anterior no impide que en algunas constituciones posteriores a la primera y a la segunda posguerras (por ejemplo, la Constitución mexicana de 1917, Artículo 15; la Constitución cubana de 1940, Artículo 31; la Constitución brasileña de 1946, Artículo 141; la Constitución haitiana de 1946, Artículo 130; la Constitución italiana de 1947, Artículo 10; la Constitución nicaragüense de 1948, Artículo 27, y la más categórica, la Constitución de la República Federal Alemana de 1949, Artículo 16) haya sido sancionado expresamente un derecho constitucional de asilo político.

Las constituciones de los países del Este, del exbloque socialista, tratan de manera diferente el asilo, pues lo limitan a “los perseguidos por defender los derechos de los trabajadores, o por su actividad científica, o por la lucha por la liberación nacional, como lo señala la anterior Constitución de la extinta URSS (Artículo 129) o por defender una causa justa en el caso de la China Popular”; sin embargo, todas ellas se reservan la calificación de las circunstancias que concurren en la persona que solicita el asilo.²

Ante las migraciones masivas ocurridas durante y después de la segunda guerra mundial, se desarrolló una acción con miras a la afirmación del Derecho de Asilo como derecho fundamental de la persona. Dicho movimiento dio lugar tanto a la firma de convenciones como a la adopción de otros actos no directamente obligatorios.

En el plano de los pactos han sido adoptados: la Convención de Ginebra del 28 de julio de 1951; el Estatuto de la Organización Internacional de Refugiados (ORI); el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); las dos Convenciones de Caracas entre Estados Americanos del 28 de marzo de 1954, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de San José de 1969 que establece en el Artículo 22, Inciso 7, no sólo el derecho de buscar sino de recibir asilo en territorio extranjero.

² César Sepúlveda. “México ante el asilo. Utopía y realidad. *Revista Jurídica*, México, UIA, v. 2, jul., 1979, p. 23.

En el plano no convencional, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), al adoptar el 10 de diciembre de 1948 la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, afirmó en el Artículo 14, Párrafo 1, que “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”. A esta afirmación se remite la Declaración sobre el Asilo Territorial adoptada por la misma Asamblea General el 16 de diciembre de 1967 la cual, entre otras cosas, sostiene (Artículo 1) que las personas con Derecho a Asilo no podrán ser rechazadas ni, una vez que hayan ingresado, podrán ser expulsadas a otro Estado donde se les pueda hacer víctimas de persecuciones políticas; la declaración contiene además (Artículo 2) la recomendación a todos los Estados miembros de prestar asistencia, de modo directo o por medio de la acción de las Naciones Unidas, a aquel Estado que se encuentre en dificultades por el hecho de haber concebido asilo político.

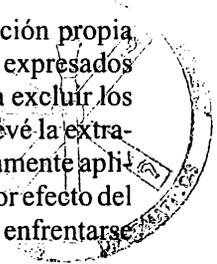
Estas declaraciones tienen un valor programático (de manera especial, en el plano de la codificación, por la Comisión de Derecho Internacional, que tiene el deber de estudiar una convención universal sobre el asilo territorial), y no obligan, por sí mismas, directamente a los Estados miembros de las Naciones Unidas. No obstante, tienen una notable influencia, aunque sea de orden psicológico, sobre el comportamiento de sus órganos de gobierno y de sus jueces.

Limitaciones del Derecho de Asilo: extradición

Impedimentos al asilo: terrorismo

El Derecho de Asilo, como se ha dicho, puede verse limitado en el plano convencional por tratados de materia de extradición. Se trata de acuerdos internacionales, por lo general bilaterales y algunas veces multilaterales (por ejemplo la Convención Europea de Extradición del 13 de diciembre de 1957, estipulada para los Estados miembros del Consejo de Europa), con los cuales los Estados se comprometen recíprocamente a entregarse individuos perseguidos en el otro Estado por delitos contemplados en los propios acuerdos.

Es característica de estos tratados la tendencia, en consideración propia de la institución del asilo —asimismo de acuerdo con los principios expresados en los ordenamientos internos, aún en el plano constitucional—, a excluir los delitos políticos en general, del número de delitos por lo que se prevé la extradición. Se trata de una tendencia, no de una regla constante y rígidamente aplicada, que ha sufrido un debilitamiento progresivo muy difundido por efecto del funcionamiento de un mecanismo de autodefensa de la sociedad al enfrentarse



al fenómeno del terrorismo, que ha producido sus efectos tanto en el plano interno como en el internacional.

La primera excepción a la no extraditabilidad del responsable de un delito político, en el plano de los ordenamientos internos, fue contemplada en la Ley belga del 22 de marzo de 1856, que “despolitizó” a los asesinos y a los atentados contra los jefes de Estado extranjeros. La excepción fue recogida en numerosos tratados de extradición (entre otros, aquellos que Estados Unidos concluyó en 1888 con Bélgica, en 1895 con Rusia, en 1898 con Brasil y en 1901 con Dinamarca) hasta volverse casi de aplicación general, precisamente con la denominación de “cláusula belga”. Una influencia análoga alcanzó más tarde la revisión contenida en el código rumano de 1927, según la cual los actos de terrorismo no son por lo común considerados delitos políticos; también ésta ha sido recogida por no pocos tratados de extradición (por ejemplo, los acuerdos concluidos por Rumania con Portugal y España).

Junto a estas evoluciones determinadas en el ámbito estatal y en el ámbito de las relaciones bilaterales, deben registrarse, desde el siglo pasado, iniciativas de organizaciones internacionales, gubernativas o no, que buscan impedir la impunidad del terrorista expatriado. De esta manera, el Instituto de Derecho Internacional, en su sesión de Ginebra de 1892, excluyó como políticos “los delitos dirigidos a minar las bases de cualquier organización social; asimismo, la Conferencia Internacional para la Unificación del Derecho Penal, celebrada en Varsovia en 1935, afirmó en una resolución que los actos terroristas no deben considerarse delitos políticos.

Desde la época de la Sociedad de Naciones, se realizaron esfuerzos por traducir estos intentos en normas vinculantes. Los primeros éxitos en este sentido se hicieron esperar. Hasta la segunda posguerra, dejando de lado la idea de una convención que enfrentara en el plano mundial el problema del terrorismo en forma global, se manifestó una decidida tendencia a buscar soluciones parciales; por un lado, con la persecución de ciertos tipos de actos; por el otro, al enfrentar el problema en un plano más integrado y homogéneo. Ejemplos del primer tipo de enfoque son las numerosas iniciativas tendientes a la represión de la piratería aérea (la Convención de Tokio de 1963, la de La Haya de 1970 y la de Montreal de 1971) y a la protección de los agentes diplomáticos y consulares (la Convención de las Naciones Unidas de 1973 sobre la prevención y la represión de delitos contra personas internacionalmente protegidas).

En el plano regional, en cuyo nivel se acuerda la Convención de Washington, adoptada en 1971 en el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA) —que todavía no entra en vigor—, merece particular atención la

Convención Europea para la Represión del Terrorismo, elaborada y adoptada el 27 de enero de 1977 en el ámbito del Consejo de Europa.

La Convención Europea prescribe que, para fines de extradición, no pueden considerarse como delitos políticos, además de los delitos de piratería aérea (de los que se hace referencia explícita en la Convención de La Haya y la de Montreal), aquellos cometidos contra personas internacionalmente protegidas, el rapto, el secuestro de personas, la toma de rehenes, los delitos que implican la utilización de bombas, granadas, armas de fuego automáticas, etcétera, el intento de cometer los antedichos delitos o la complicidad con ellos (Artículo 1); por lo demás, se deja en libertad a los Estados miembros de aplicar el mismo régimen a una serie más amplia de otros delitos análogos (Artículo 2).

La Convención Europea, como las demás convenciones en materia de terrorismo, es en sustancia un tratado de extradición, aún cuando su aplicación queda subordinada a las disposiciones técnicas vigentes en la materia, y no hace más que ampliar el campo de los delitos por los cuales se prevé la extradición.

Los instrumentos citados —de los que contienen la “cláusula belga” a la Convención Europea— constituyen, como ya se refirió, una limitación del Derecho de Asilo de distinta intensidad, lo que los hace sujetos de crítica por parte de los defensores más denodados de esta institución.

En particular, la Convención Europea, a pesar de las cláusulas de salvaguarda en ella contenidas, suscitó reacciones negativas, a tal punto que se habló del fin del Derecho de Asilo, así como de tendencias a poner en discusión principios de derecho humanitario hoy universalmente consolidados.

Cabe señalar que la Convención Europea fue una respuesta a la lucha contra el terrorismo en los años setenta, en un espacio determinado (como es el de la Europa Occidental), la cual apuntaba que los derechos que deben ser protegidos no son sólo los de las personas acusadas o condenadas por actos de violencia, sino sobre todo los de las víctimas —aun potenciales— de tales actos; por lo cual el asilo, institución fundamental para la protección de los derechos del hombre, no debe transformarse en garantía de impunidad para aquellos que, aunque sea en nombre de ideales políticos, atropellan otros derechos fundamentales; entre ellos, el derecho a la vida.³

Cualquiera que sea la tesis que los gobiernos quieran abrazar, es innegable que el Derecho de Asilo, que se ha transformado en Europa, Estados Unidos y Canadá en la institución del refugio, en Latinoamérica ha tenido un amplio uso; ha sido objeto de costumbres precisas y sigue siendo una institución vigente. En particular, el asilo diplomático, que cuenta con una rica tradición jurídica y con

³ *Diccionario de Política*. N. Bobbio y N. Matteuci (Coord.). México, Siglo XXI, 1991. p. 88-91.

una práctica que se ha convertido en una institución latinoamericana, y que ha mostrado sus beneficios humanitarios en sistemas democráticos aún jóvenes y en ocasiones inestables.

El Derecho de Asilo en América Latina

Durante la época colonial la tradición del asilo en América Latina se circunscribió, como en Europa, a las iglesias y monasterios que eran considerados lugares inviolables.

En el siglo pasado el asilo se laicizó y los nacientes Estados independientes latinoamericanos comenzaron a establecer reglas sobre esta institución; al cabo de decenas de años de aplicación, fue adquiriendo el carácter de una institución propia del derecho internacional americano.

Hay que destacar que la institución del asilo en América Latina se convirtió en tradición como resultado de una acción colectiva interamericana y de una reacción moral y jurídica contra la vulneración del derecho y la paz en el continente.

El primer ordenamiento en materia de asilo para los perseguidos políticos data de 1823 cuando México y Colombia suscribieron un Tratado de no Extradición por Delitos Políticos.⁴ Y el 23 de enero de 1889, en el Primer Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado celebrado en Montevideo, Uruguay, cinco Estados sudamericanos (Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay) suscribieron un Tratado de Derecho Penal,⁵ en el cual establecieron principios sobre el asilo y la no extradición, pero que no diferencia claramente entre delito político y delito común. Más tarde, Perú denunció este convenio.

También los hubo en contra del asilo, como la Conferencia sobre Asilo Diplomático celebrada en Lima, Perú, el 15 de enero de 1867, y el Tratado de Extradición y Protección contra el Anarquismo, celebrado en la Ciudad de México el 28 de enero de 1902; en éstos se vio la influencia de la "Ley belga" del 22 de marzo de 1856 que "despolitizó" a los asesinos y a los atentados contra los jefes de Estado extranjeros.

En el presente siglo, en La Habana, Cuba, se instaura en 1928 un derecho interamericano sobre asilo acordado en legaciones diplomáticas, navíos de guerra, campamentos o aeronaves militares. En esta convención no se hace la

⁴ Tratado de no Extradición por Delitos Políticos, celebrado en 1823 entre México y Colombia. (México. Senado de la República. *Tratados ratificados y convenios ejecutivos celebrados por México y Colombia*. México, 1974, p. 630.)

⁵ Tratado sobre Derecho Penal Internacional, firmado en Montevideo, el 23 de enero de 1889.

distinción entre asilo diplomático y asilo territorial, tampoco se determina a quién compete la calificación del delito; es decir, si éste es o no de carácter político, lo cual es fundamental para solucionar un problema que ya estaba resuelto consuetudinariamente y que en la práctica resulta de capital importancia.

Este problema se resolvió en la Convención sobre Asilo de Montevideo, Uruguay, de 1933, en donde además de contar con un articulado más extenso y preciso que el anterior, se incluyó un artículo con esa finalidad, aclarando que la calificación de la delincuencia corresponde al Estado que presta el asilo.

La importancia de esta Convención sobre Asilo Político quedó demostrada al constituir el sustento jurídico para recibir, a partir de 1938, a los refugiados españoles y a los perseguidos del fascismo y nazismo en Europa.

Cinco países de América del Sur que no firmaron este convenio (Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay) realizaron un Tratado Sobre Asilo y Refugio Político en el mismo Montevideo, en agosto de 1939,⁶ que daba un marco más detallado para otorgar el asilo tanto diplomático como territorial durante la segunda guerra mundial.

El antecedente provino del jurista argentino Saavedra Lamas, quien en 1937 sometió a la Sociedad de Naciones un proyecto de Convención sobre Derecho de Asilo que no encontró respuesta salvo en el ámbito subregional, con lo cual surgió el Tratado sobre Asilo y Refugio Político, firmado en Montevideo el 14 de agosto de 1939. Sin embargo, la inseguridad sobre el desarrollo de la guerra mundial hizo que sólo dos países (Paraguay y Uruguay), de los seis firmantes de este convenio, lo ratificaran.

No obstante este intento por dejar asentadas ciertas normas concernientes al asilo en el inicio de la segunda guerra, el mismo tuvo su efecto en la Convención sobre Asilo de 1954, celebrada en Caracas, Venezuela, que recoge parte de este convenio sudamericano de 1939, sobre todo en lo que se refiere al asilo territorial y su diferenciación del asilo diplomático.

Esta diferenciación se realizó finalmente durante la X Conferencia Interamericana reunida en Caracas (1-28 de marzo de 1954), en la cual se precisa una Convención sobre Asilo Diplomático y otra sobre Asilo Territorial.

Asimismo, se define el término legación como sede de toda 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. En los artículos 5, 6, y 7 se resuelve la duda sobre lo que se debe entender por urgencia y a quién corresponde apreciar si el

⁶ Tratado sobre Asilo y Refugio Político, firmado en Montevideo, el 4 de agosto de 1939, en el Segundo Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado (Ratificado por Paraguay y Uruguay).

caso concreto es urgente o no; en los artículos 9 al 17 y en el 19 se da primordial importancia a las garantías de seguridad del asilado.

El gobierno de México hizo reserva expresa de los artículos 9 y 10 de la Convención sobre Asilo Territorial porque son contrarios a las garantías individuales que consigna la Constitución Política.

La importancia de las convenciones de Caracas estriba en que confirmaron específicamente dos clases de asilados. A la vez, hubo también omisiones, ya que no quedó especificado el traslado a un tercer Estado del asilado o refugiado; el no rechazo en la frontera, y la no devolución al país de persecución en caso de no mantenerse la autorización de residencia en el país provisionalmente asilante.

A pesar de quedar especificado en estas convenciones que el Derecho de Asilo corresponde tanto a civiles como a militares, hubo necesidad de aclararlo cuatro años después, a raíz de un conflicto entre militares colombianos asilados en las embajadas de Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Paraguay y Perú durante la sublevación militar del 2 de mayo de 1958 en Bogotá. El gobierno colombiano no concedió los respectivos salvoconductos al considerar que por tratarse de militares en servicio activo no era procedente el asilo.

En aquella ocasión, el Comité Jurídico Interamericano presentó un dictamen al Consejo de la OEA en el cual concluyó que el Derecho de Asilo beneficia tanto a civiles como a militares, con excepción sólo de los desertores.⁷

Situación actual

A lo largo de este siglo el asilo diplomático se ha convertido en una práctica consolidada que ha permitido extenderse a otros ámbitos. Tal fue el caso de los “santuarios” creados expresamente al inicio de la evacuación de extranjeros en distintos lugares de Chile en 1973.⁸ Ahí, alrededor de diez mil personas fueron acogidas en 25 representaciones diplomáticas y más de cien santuarios. Una experiencia similar ocurrió en Managua, Nicaragua, entre 1977 y 1979, cuando miles de personas buscaron asilo en representaciones diplomáticas de Costa Rica, Colombia, México, Panamá y Venezuela. México, por sí solo, otorgó más de setecientos asilos políticos.

⁷ Carlos Arellano G. *Los refugiados y el derecho de asilo*. México, UNAM. Porrúa, 1987. p. 127-128.

⁸ Santuario se refiere a una forma precaria de asilo territorial y transitorio, en la cual, a petición de instituciones humanitarias, en especial la iglesia, los gobiernos expulsores permiten excepcionalmente la asignación de áreas para protección de refugiados y/o perseguidos políticos. *Documentos y testimonios de cinco siglos*. Comp. Colec. Manuales México 1991/9. Comisión Nacional de Derechos Humanos. p. 92.

En la Conferencia Internacional sobre Asilo Diplomático, convocada por el secretario general de las Naciones Unidas, en 1975, se reconoció la originalidad de la experiencia de América Latina.

Durante esa Asamblea General se discutieron algunos aspectos del asilo diplomático en atención a la petición australiana; sin embargo, las discusiones se mantuvieron en el *statu quo*; o sea, circunscritas a los países latinoamericanos, a pesar de que la institución del asilo diplomático está confrontada con nuevas alternativas:

1. El asilo diplomático, aunque es una institución de los países latinoamericanos, se ha practicado en África, Asia y eventualmente en embajadas europeas en Latinoamérica (como la Embajada de Francia en Haití, a raíz del golpe de Estado, el 30 de septiembre de 1991). En este sentido, la intervención australiana en la Asamblea General de 1975 conserva su validez; es decir, la necesidad de que algunos procedimientos sean aceptados por la comunidad internacional al ocurrir situaciones de inestabilidad política.
2. Existe interés entre los países africanos y asiáticos (Afganistán, Liberia, Madagascar, Pakistán y Turquía) de extender la validez del asilo diplomático como instrumento internacional, considerando las lecciones que han dejado situaciones como las de Chile y Nicaragua y, en consecuencia, facilitar las operaciones de repatriación.
3. El asilo diplomático juega un papel importante en situaciones de inestabilidad política y seguirá desempeñando el carácter de moderador y preventor cuando las pasiones políticas y la violencia produzcan un número considerable de muertos y sufrimiento.
4. Aquellos países que no están adheridos a una convención o protocolo, pero que son miembros de un acuerdo sobre asilo, tienen por lo menos un importante compromiso frente a la comunidad internacional y su acceso a otros instrumentos de asilo no los excluye de mostrar sus preocupaciones humanitarias en relación con los refugiados.
5. Ningún país está exento de una eventual solicitud de asilo. La experiencia latinoamericana muestra que con frecuencia los países europeos se ven obligados a requerir el consejo de las embajadas latinoamericanas cuando ocurren tales situaciones; por ejemplo, la Embajada de Francia en Caracas, en 1979. La experiencia chilena también demostró que países no

latinoamericanos tuvieron que aceptar el asilo diplomático *de facto*, o sea que embajadas de países no latinoamericanos en América Latina siempre están expuestas a situaciones de asilo diplomático. Por ello, es importante continuar las líneas trazadas en la Asamblea General de la ONU de 1975.

6. La experiencia del refugio de los *boat people* o refugiados de mar, podría mejorarse por la práctica del asilo diplomático y el establecimiento de un marco legal de referencia general que se aplicara tanto en aguas nacionales como internacionales.
7. Las convenciones sobre refugiados aportan un apoyo jurídico y representan un instrumento legal complementario para tratar con situaciones de refugiados. En un estudio comparativo de la OEA (abril de 1983), se revela que con frecuencia la experiencia latinoamericana en asilo diplomático y territorial correspondió a la práctica de protección internacional respecto a situaciones de refugiados, a pesar de que el alcance de las convenciones latinoamericanas tiene mecanismos de control limitados para su aplicación.⁹

No obstante los problemas y limitaciones en torno a la institución del asilo, en la actual situación política que vive la región latinoamericana, sigue resultando conveniente mantener y mejorar esta institución que ha probado su utilidad y sus principios humanitarios por más de un siglo.

La práctica mexicana

1. *Asilo diplomático*

La práctica del asilo diplomático es un precepto de la política exterior mexicana y ha sido reconocida como tal por más de un siglo.

En efecto, México ha continuado desde hace 170 años una política de asilo en defensa de los perseguidos políticos y con base en el derecho internacional americano.

La tradición mexicana ha sido siempre favorable a la protección del perseguido político, pues muchos de nuestros próceres de las luchas de reforma, de la intervención y después de la revolución, fueron asilados políticos, sobre todo, en Estados Unidos y en Cuba.

⁹ Erasmo Sáenz C. "New Issues on Diplomatic Asylum". *AWR Bulletin*, [s.l.] 24. (33). Jahrgang/Année, v. 1-2, 1986.

Esta tradición tiene como bases, en la legislación mexicana, la Constitución Política, Artículo 15; la Ley General de Población y el Reglamento de la misma, y en el actual gobierno ha sido comprendida en el Plan Nacional de Desarrollo de 1989-1994.

En el plano convencional, México ha ratificado cuatro convenios que sobre asilo existen en América Latina (Habana 1928, Montevideo 1933, Caracas 1954, asilo diplomático, y Caracas 1954, asilo territorial) y que, por lo menos en una de las convenciones, han suscrito los 21 Estados que conformaban en ese entonces la Organización de los Estados Americanos (*Ver* cuadro de firmas y ratificaciones).

En esta situación de consenso bastante generalizado del Derecho de Asilo en América Latina, el gobierno mexicano ha concedido asilo diplomático, independientemente de que el Estado territorial haya ratificado dichos convenios, como ocurrió en Argentina en los años ochenta, pues considera que los convenios sólo han codificado las reglas preexistentes de derecho consuetudinario latinoamericano en materia de asilo; en este sentido, han habido múltiples ejemplos.

Giusseppe Garibaldi, José Martí, Víctor Raúl Haya de la Torre, Alaide Foppa, Hortensia Bussi de Allende, León Trotsky, Luis Cardoza y Aragón, Pablo Neruda, Nicolás Guillén, Luis Buñuel, León Felipe, José Gaos, Ofelia Guilmain, José María Gallegos Roca, Héctor Cámpora, Rigoberta Menchú, son algunos preclaros huéspedes de nuestro país, acogidos según la tradición de asilo mexicano, y cuya presencia ha sido fuente de enriquecimiento de distintas épocas para el desarrollo político, social y cultural de la nación.

La tradición mexicana en materia de asilo se ha circunscrito especialmente al asilo diplomático. El asilo territorial se ha practicado menos y el refugio en gran escala fue atendido a partir de la década pasada.

Los criterios para otorgar el asilo se han basado en el ejercicio del derecho internacional de los derechos humanos, en el derecho consuetudinario americano y en las sólidas instituciones políticas con que contamos, lo que ha dado al país un reconocido prestigio internacional en la materia.

2. *Asilo territorial*

A diferencia del asilo diplomático que es una situación transitoria, compleja y regional, la del asilo territorial es de mayor permanencia y prácticamente universal. Sin embargo, en México, el asilo político territorial y el refugio han evolucionado hasta llegar a crear dos manifestaciones diferentes de un mismo género.

En términos generales el asilo territorial o refugio es el que se otorga discrecionalmente a un extranjero para que resida de modo permanente o por un tiempo limitado en el Estado que lo acoge. Al proceder así, el Estado se limita a ejercer su soberanía; normalmente, esto no puede dar lugar a conflicto real con otro país. Su expresión final es la negativa a conceder la extradición si ésta es solicitada por otro Estado que invoque que el asilado ha cometido un delito por el cual se le va a procesar, se le ha procesado o se le va a condenar.

El asilo político territorial se ha aplicado poco y no ha escapado a casos controvertidos.

Un ejemplo ocurrió antes de que estallara el movimiento revolucionario de 1910. El ex presidente de Nicaragua, Zelaya, solicitó asilo al gobierno del general Porfirio Díaz quien le envió el cañonero *Vicente Guerrero* para traerlo a nuestro territorio. El subsecretario de Relaciones Exteriores de ese entonces, Federico Gamboa, narró en sus memorias cómo ese gesto del gobierno mexicano provocó la inconformidad de Estados Unidos. En respuesta, en su informe al Congreso del 10 de abril de 1910, al referirse a este caso el general Díaz sostuvo que el proceder de nuestro país en nada se oponía al derecho de gentes universalmente aceptado.¹⁰

Otro caso de asilo territorial controvertido fue el otorgado a León Trotsky, quien llegó a tierras mexicanas a principios de 1937, después de que la legación mexicana en Noruega gestionara su salida sin haber sido asilado en la misma.

Los casos de asilo político territorial que se han presentado en las últimas décadas han ocurrido sobre todo en las costas; en menor escala en las fronteras y en los aeropuertos.

En resumen, el derecho de asilo, en cuanto a facultad y derecho del Estado a concederlo, comprende los siguientes aspectos:

1. El derecho a admitir a una persona en su territorio.
2. El derecho a autorizarlo a permanecer.
3. El derecho a negarse a expulsarlo.
4. El derecho a negarse a conceder la extradición hacia otro Estado.
5. El derecho a no restringir su libertad por enjuiciamiento de otras medidas.

¹⁰ A. Carrillo Flores. "El asilo político en México" *Revista Jurídica*. México, UIA, v. 2, jul., 1979.

América Latina es hoy la única región del mundo en donde los dos tipos de asilo y el refugio han sido objeto de regulación convencional que sigue vigente a través de las convenciones multilaterales adoptadas sobre el tema.

3. *Refugio*

La aceptación más generalizada del refugio es aquella definida en el Estatuto del Refugiado de la ONU, en la Convención de Ginebra de 1951.

Se entiende por refugiado toda persona que huye de su país como consecuencia de persecuciones políticas, religiosas, étnicas y raciales.

Por las causas que obligan a las personas a abandonar su país, el concepto de refugiado es más amplio que el del asilado, ya que éste último es considerado como tal, solamente por delitos políticos.

En la definición del refugiado destacan cuatro elementos:

1. Temores fundados;
2. persecución;
3. motivos (raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, opiniones políticas), y
4. estar fuera del país de origen.

En la realidad, cada uno de los conceptos corresponden a esferas de actividad distintas. Los primeros se ven compelidos a abandonar su país porque las condiciones de seguridad, la libertad y la vida les son adversas. Los segundos se refugian porque su actividad política se ha convertido en determinado momento en un peligro para sus vidas y las de sus familiares.

El movimiento de refugiados en Latinoamérica ha pasado por tres grandes etapas: el movimiento europeo de 1936-1952; el éxodo sudamericano de 1973-1978, y el multitudinario éxodo centroamericano de 1979 a 1992.

México ha aceptado recientemente el compromiso para con los refugiados (en su gran mayoría mujeres y niños); de manera específica para aquellos provenientes de Centroamérica y, en particular, de Guatemala, quienes irrumpieron masivamente en la frontera sur del país, motivados por los conflictos armados y la crisis económica de esa región.

El número de refugiados, desplazados y emigrantes indocumentados es muy elevado; en su gran mayoría se encuentran localizados en la frontera sur y en tres zonas de la frontera norte.

Durante la etapa más grave del conflicto centroamericano México participó junto con Colombia, Panamá y Venezuela en el llamado Grupo Contadora, orientado a buscar una solución negociada para las tensiones entre los países vecinos a Nicaragua y la guerra civil en El Salvador. Ese mecanismo de cooperación devino en el ahora llamado Grupo de los Tres que ha incrementado sus planes de acción con la pacificación de la región.

En el caso de los refugiados, Guatemala, por ser país limítrofe con México, ha merecido especial atención ya que la mayoría de los refugiados son de dicho origen. Por su gran número, por la diversidad de los motivos por los que huyeron y por el costo que implicaría su atención, no se les aplicó la denominación de asilados, sino la de refugiados.

A la fecha, con la asistencia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), creado por la Resolución 428 de la Asamblea General de la ONU, en diciembre de 1950, se han beneficiado cerca de cincuenta mil refugiados, de los cuales 43 000 se encuentran asentados en tres estados del sureste mexicano.

Al comienzo de la crisis centroamericana, nuestro país no disponía de la estructura jurídica ni de los organismos estatales que hicieran frente al flujo masivo de refugiados.

México es parte de las convenciones sobre asilo y había suscrito el Pacto de los Derechos Humanos de la OEA en 1948, el Pacto de San José de 1969 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU de 1981, que prohíben la deportación masiva de extranjeros.

Asimismo, para hacer frente al problema del incremento de los refugiados centroamericanos se creó la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (COMAR), el 4 de julio de 1980. Se trata de un organismo tripartito donde convergen los puntos de visita de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de Gobernación y del Trabajo y Previsión Social.

El tratamiento del problema se ha dado en términos de solidaridad internacional y de seguridad nacional, quedando la Dirección General de Migraciones de la Secretaría de Gobernación como encargada de determinar el estatuto individual del refugiado.

En torno a este fenómeno social que ha estado presente en México por más de una década, diversos organismos no gubernamentales y comités de solidaridad cristianos han contribuido a darle un tratamiento más solidario al problema.

CUADRO DE FIRMAS Y RATIFICACIONES DE LAS CONVENCIONES DE ASILO DEL SISTEMA INTERAMERICANO				
Posición de los países del Sistema Interamericano* participantes en las convenciones de asilo de la Habana, Montevideo y Caracas				
País	Convención de la Habana	Convención de Montevideo	Convención de Caracas	
	1928	1933	1954	
			Asilo dipl.	Asilo territ.
Argentina	S	S	S	SR
Bolivia	S	NS	NS	S
Brasil	RD	RD	RD	RD
Colombia	RD	RD	S	RD
Costa Rica	RD	RD	RD	RD
Cuba	RD	RD	S	S
Chile	S	RD	S	S
Ecuador	RD	RD	RD	RD
El Salvador	RD	RD	RD	RD
Estados Unidos	SR	NS	NS	NS
Guatemala	RD	RD	RD	RD
Haití	R	RD	RD	RD
Honduras	RD	RD	SR	SR
México	RD	RD	RD	RDR
Nicaragua	RD	RD	S	S
Panamá	RD	RD	RD	RD
Paraguay	RD	RD	RD	RD
Perú	RD	RD	RD	SR
Rep. Dominicana	d	d	RD	SR
Uruguay	RD	S	RDR	RD
Venezuela	S	NS	RD	RD

* En 1954, 21 países integraban el Sistema Interamericano.

Abreviaturas: S= Signatario
 SR= Signatario con reservas
 NS= No signatario
 R= Ratificado
 RD= Ratificación depositada
 RDR= Ratificación depositada con reservas
 d= Denuncia

En 1989, México propició la celebración en Guatemala de una Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), con los países del istmo centroamericano, Colombia y Venezuela, y con la presencia del ACNUR. El objetivo era evaluar la experiencia del exilio centroamericano y sentar las bases para el futuro tratamiento de este problema. Lo novedoso de esta iniciativa estriba en que permitió el diálogo entre los países de la región, expulsores y asilantes, y contribuyó con cierta medida a las pláticas de paz de la región. De la CIREFCA surgió un plan de acción concreto para resolver el desplazamiento de millares de centroamericanos relacionado con programas de repatriación y de desarrollo.

Se estima que para 1994 se terminará el programa de repatriación y se continuará con los de desarrollo.¹¹

El 17 de julio de 1990, México adoptó la definición de refugiado de la CIREFCA en las reformas a la Ley General de Población, mediante las cuales fue aprobada la figura del refugiado en la legislación mexicana.

México no forma parte de las convenciones de refugiados de la ONU de 1951 ni del Protocolo de 1967.

El cuadro muestra que la Convención de La Habana de 1928 fue firmada por 21 Estados y ratificada posteriormente por 15 países, aunque finalmente quedaron 14 ya que la República Dominicana denunció el convenio.

La Convención de Montevideo de 1933 fue firmada por 18 países y ratificada por 16; al igual que en la anterior, la República Dominicana denunció, por lo que quedaron 15 países.

La Convención sobre Asilo Diplomático de Caracas de 1954 fue firmada por 19 países y ratificada por 13; la de Asilo Territorial fue firmada por 20 países y ratificada por 12.

Si comparamos las cuatro convenciones vemos que los países del Sistema Interamericano, salvo Estados Unidos, Argentina y Bolivia, han ratificado al menos una de las cuatro convenciones; por lo tanto, son miembros de una convención de asilo.

En lo referente a los países que sólo son signatarios, cabe recordar que están obligados a no actuar en contra del espíritu de la convención que se trate.

En el caso de México, conforme a una continua orientación y práctica se han ratificado las cuatro convenciones, haciendo reserva en la del asilo territorial.

Las cuatro convenciones de la primera mitad de este siglo tuvieron como principales objetivos evitar en lo posible el abuso en la práctica del asilo y declarar un conjunto normativo de observancias para los países signatarios, por

¹¹ ACNUR. Documento de Información, 1986 Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos. II Reunión Internacional del Comité de Seguimiento San Salvador, abril 1992.

medio del cual se fijara la responsabilidad del Estado que concede el asilo y la del Estado a cuyo nacional se le otorga. Asimismo, las convenciones mostraron la confraternidad existente entre los países latinoamericanos, partícipes de circunstancias y problemas similares, en una cuestión tan delicada como es el asilo, y mostraron, a la vez, desde el punto de vista de su reglamentación, la evolución y maduración del derecho convencional interamericano, a pesar de que no se llegó a formar un verdadero código de observancia obligatoria para los países signatarios.

Conclusiones

La institución del asilo en América Latina se convirtió en tradición como resultado de una acción colectiva internacional y una reacción moral y jurídica contra la vulneración del derecho y la paz del continente.

La práctica del asilo comenzó a diseñarse en la vida independiente y al cabo de decenas de años de aplicación, adquirió el carácter de una institución propia del derecho internacional americano.

Desde un principio, las arbitrariedades y divergencias que la aplicación descontrolada del asilo produjo, movieron a nuestros países a tratar de reglamentarlo, restringiendo su procedencia exclusivamente al caso de los perseguidos políticos.

Los primeros intentos fueron los tratados de extradición que señalaron explícitamente la exclusión de los perseguidos políticos, como el celebrado entre México y Colombia en 1823 y los de 1865 y 1867 en Lima. Empero, la reglamentación propia del asilo se inicia en la VI Conferencia Internacional Americana de La Habana en febrero de 1928, en la cual se suscribe una Convención sobre Asilo; de este modo, se crea el primer instrumento típicamente latinoamericano. Cinco años después se realizó en Montevideo una Segunda Convención que modificó la de 1928, pero ni definió el asilo, ni reguló la calificación del delito, ni creó obligaciones directas para los Estados.

A medida que los Estados latinoamericanos fueron madurando su experiencia y teoría jurídica sobre el asilo, en la que el caso de Haya de la Torre en 1954 fue en particular importante, lograron diferenciar el asilo diplomático del asilo territorial, asignar la calificación del delito por motivos políticos al Estado asilante e hicieron depender el asilo, no de principios humanitarios, ni de un régimen consuetudinario, sino de bases claramente convencionales. Esto se logró en las convenciones sobre asilo diplomático y sobre asilo territorial que se celebraron en Caracas, en 1954.

Sin embargo, la existencia de cuatro convenios sobre asilo que vinculan a distintos países americanos nos indica que ésta institución aún carece de una aplicación uniforme en nuestro continente, a pesar de ser una institución regionalmente aceptada y respetada, además de que se aplica también en países que no son parte de los convenios citados. El cuadro de firmas y ratificaciones de las convenciones de asilo del sistema interamericano es una referencia útil para conocer el estado que guardan los compromisos de los países latinoamericanos respecto al asilo.

Fuera del continente americano no existen convenios internacionales que reglamenten el asilo. La principal objeción que juristas norteamericanos y europeos hacen a la práctica del asilo es que en los Estados democráticos no es posible sustraer de la justicia a criminales comunes, incluyendo a ofensores políticos, debido a que existe un sistema jurídico de defensa al que cualquiera puede acudir. En este sentido, consideran imposible aceptar cualquier derogación del Estado y, por lo tanto, rechazan al asilo como un instrumento del derecho internacional.

No obstante, cuando se han presentado situaciones de violencia que impiden que el delincuente político sea enjuiciado y goce de todos los recursos de un procedimiento normal, los gobiernos que no aceptan el asilo han accedido a concederlo a los solicitantes.

La calificación del delito, acordado en las convenciones de Caracas, es uno de los elementos claves para el otorgamiento del asilo. El Estado asilante es el que califica el delito por motivos políticos. Pero, a partir de los años setenta el concepto de delito por motivos políticos se enrareció por el terrorismo internacional y limitó a la institución del asilo.

Para determinar cuándo un delito político pasa a ser un acto de terrorismo, dependerá en gran medida de la ideología política del gobierno que otorga el asilo y, entre otras medidas, de calificarlo en función del tipo de movimiento subversivo, de su posición y su discurso.

Las discusiones sobre el terrorismo en el seno de la ONU no han logrado prosperar ni en la definición del término. En general, se ha aceptado que actos de piratería aérea, colocación de bombas, secuestros, robos armados, asesinatos organizados de gente inocente, perpetrados para provocar alarma o temor público, no pueden ser considerados delitos políticos, ni dar lugar al asilo.

Sin embargo, por las restricciones que imponen a la facultad calificadora de los Estados que otorgan el asilo, el Comité *ad hoc* de las Naciones Unidas encargado de preparar un proyecto de convención contra la toma de rehenes, ha contado con la oposición de México, Venezuela y los países no alineados.

Otro fenómeno que ha modificado la institución del asilo ha sido el de los refugiados. En los instrumentos interamericanos se confunden los términos asilados y refugiados, pues se referían a un mismo fenómeno. En la década pasada, ante las masivas migraciones de refugiados centroamericanos, se le dio una atención especial a este fenómeno, ya que ha tomado dimensiones mundiales y su número rebasa los dieciocho millones de personas desplazadas por la intolerancia y la violencia que aquejan a varias partes del planeta.

En México, el asilo se halla consolidado como precepto de su política exterior, ha sido reconocido como tal por más de un siglo y su aplicación se continúa como una acción colectiva contra la vulnerabilidad del derecho y de la paz internacionales.
