

EL DERECHO DE ASILO EN EL SISTEMA JURÍDICO INTERNACIONAL

SUMARIO: I. *El derecho de asilo en el sistema jurídico internacional.* II. *Concepto de derecho de asilo.* III. *Relación entre extradición y asilo.* IV. *Convención sobre Asilo Territorial de Caracas.* V. *El problema del llamado “asilo diplomático” como norma consuetudinaria.* VI. *Convenciones sobre Asilo de La Habana, Montevideo y Caracas.* VII. *Responsabilidad internacional por violación del asilo.* VIII. *La no extradición por delito de orden político.* IX. *Delimitación del concepto: “delito político”.* X. *Nociones de “sujeto asilado” y “sujeto refugiado”.*

I. EL DERECHO DE ASILO EN EL SISTEMA JURÍDICO INTERNACIONAL

A falta de acuerdo o convención en contrario entre el Estado territorial y el Estado nacional del sujeto que lo solicita, nadie posee un derecho propio a la admisión dentro de un territorio determinado. El régimen de derecho común es el de una libertad total en materia de admisión, con la salvaguarda de los límites que impone el derecho consuetudinario que obliga al reconocimiento de una igualdad de tratamiento entre los Estados. De aquí que el Estado territorial pueda subordinar la admisión al cumplimiento de ciertas condiciones generales que juzgue necesarias (condiciones sanitarias), o rechazar individualmente la admisión a personas juzgadas como indeseables (agitadores políticos), o bien no otorgar más que un derecho de residencia temporal y únicamente para ciertos fines (admisión de personas en tránsito, pero no de inmigrantes).¹

Por el hecho de ejercer el Estado su supremacía territorial sobre toda persona que se encuentre en su territorio, sean nacionales o extranjeros,

¹ Ver Combacau, Jean, “Le statut international des personnes et des objets”, *Droit International Public*, París, Précis Domat, Edit. Montechrestien, 1975, pp. 417-166.

esto excluye la posibilidad de que la jurisdicción de Estados extranjeros sobre sus nacionales pueda llevarse efectivamente a cabo en el territorio de otro país. Por consiguiente, nos dice Oppenheim-Lauterpacht, el Estado extranjero va a constituir un *asilo*, al menos provisionalmente, para toda persona que, siendo perseguida en el país de origen, cruce sus fronteras y se interne en su territorio.

“En defecto de tratados de extradición que estipulen lo contrario, el derecho internacional no obliga a los Estados a negar a los fugitivos la admisión en su territorio, o, en el supuesto de haber sido ya admitidos, a expulsarlos o entregarlos al Estado reclamante.”²

En otras palabras, se puede decir que desde el momento que una persona se ha internado en suelo extranjero, de alguna forma dicho sujeto, así sea de manera tácita, ha encontrado “asilo” en tal territorio, dado que los órganos competentes de su Estado de origen carecen de facultades para realizar una aprehensión, jurídicamente lícita, del “sujeto asilado”.

II. CONCEPTO DE DERECHO DE ASILO

En términos generales, y para efectos de este estudio, vamos a entender por el término de “asilo”, la protección que encuentra una persona, objeto de persecuciones por parte de las autoridades de un Estado, en aquellas hipótesis en que dichas persecuciones se enfrentan ante la prohibición de su persecución dentro de ciertos espacios competentes de la autoridad de otro Estado, sin que éste tenga la obligación de facilitar su continuación entregando al refugiado a las autoridades del Estado que pretende ejercer tal persecución.³

Por otra parte, la práctica internacional permite constatar cómo, en diversos casos, sedes de misiones diplomáticas, de oficinas consulares, buques de guerra y bases militares han sido utilizados para fines absolutamente extraños a las funciones propias y características de una misión diplomática, oficina consular, o en su caso, de una unidad militar. Es precisamente para otorgar *asilo* a individuos que requieren protección y refugio por huir de la justicia local.

2 Ver Oppenheim-Lauterpacht, *Tratado de derecho internacional público*, trad. de López Oliván y Castro Rial, Barcelona, Bosch, 1961, p. 247, t. I, vol. II.

3 Ver *Dictionnaire de la Terminologie du Droit International*, París, Sirey, 1960, p. 63, préface de J. Basdevant.

Se habla en estos casos, pero inapropiadamente como dice M. Giuliano, de *asilo extraterritorial*, para referirse a la particular condición jurídica reservada por el derecho internacional a los lugares en los cuales venía solicitado y concedido el asilo; o también conocido como *asilo interno* (o asilo diplomático, en caso de acordarse en locales de misiones diplomáticas), en contraposición al asilo externo o territorial, que es aquel concedido por el Estado dentro de su propio territorio.⁴

Por otra parte si el llamado “derecho de asilo”, en general, se ha entendido tradicionalmente como una facultad jurídica soberana de conceder refugio a individuos perseguidos, condicionándose su ejercicio a una casi absoluta discrecionalidad por parte de los Estados, últimamente, sin embargo, se ha venido hablando de un “derecho de asilo” para el individuo, el cual ha sido de hecho consagrado en buen número de países a través de dispositivos e instrumentos constitucionales, pero sin poderse predicar hasta ahora un “principio general de derecho” en sentido internacional.⁵

Con todo no existe hasta hoy en día conforme a derecho internacional positivo, una obligación jurídica a cargo de los Estados, de otorgar el asilo “...es probable que el derecho de asilo no refleje más que la competencia del Estado para permitir al extranjero perseguido la entrada y permanencia bajo su protección en el territorio y, en consecuencia, concederle el asilo”.⁶

Lo que sí está plenamente consagrado en derecho internacional es la facultad jurídica para todo Estado soberano de garantizar el asilo en su territorio a toda persona que fundadamente así lo solicite y siempre y cuando el Estado en cuestión no esté bajo ninguna obligación contractual

4 Ver Giuliano, Mario, *Diritto Internazionale*, Milano, Giuffrè, 1974, t. II, pp. 348-350.

5 El artículo 10 de la Constitución italiana de 1947, al igual por ejemplo que el artículo 16 de la República Federal de Alemania de 1949, confieren el derecho de asilo a las personas perseguidas por razones políticas. En estos casos el derecho de asilo se concibe como un derecho subjetivo acordado al perseguido político bajo forma de un derecho fundamental que la administración está obligada a respetar.

6 Oppenheim-Lauterpacht, *op. cit.*, p. 249. Hay autores, sin embargo, como Cuerda Rieu y Cobos Gómez de Linares, para quienes el derecho de asilo es un derecho subjetivo, personalísimo e imprescriptible. Ver Rieu-Linares, “Una nueva construcción jurídica del derecho de asilo”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, núm. 55, invierno 1979, pp. 125-168. Hay que reconocer que aun y cuando el uso general, por parte del Estado de otorgar asilo pueda ser indudablemente establecido en derecho internacional, sin embargo, el elemento de la “*opinio juris*” esencial éste para la formación de la norma consuetudinaria no parece todavía existir para poder predicar un derecho personal e individual a la concesión del asilo. “*It could seem, therefore, that the realisation of an individual right to asylum is still to await some kind of formal recognition.*” Ver Krenz, E. Frank, “The refugee as a subject of international law”, *International and Comparative Law Quarterly*, January, 1966, vol. 15, p. 115.

de realizar lo contrario, como puede ser el caso de las convenciones de extradición en que el Estado sea parte.⁷

También está claro que conforme a derecho internacional, el otorgamiento de asilo no constituye en sí mismo un acto inamistoso, y esto debe necesariamente aplicarse de igual forma a la aceptación por el Estado de asilo de las posibles declaraciones del sujeto en busca de refugio, relativas al hecho de que ha sufrido o teme llegar a sufrir persecuciones en su país de origen. De ninguna manera, la actitud del Estado de asilo puede llegar a interpretarse como interferencia o posible intervención en los asuntos domésticos del otro Estado en donde se presume la persecución.⁸

III. RELACIÓN ENTRE EXTRADICIÓN Y ASILO

Los conceptos de extradición y asilo están relacionados entre sí en la medida en que la negativa de extraditar a una persona puede llegar a implicar el otorgamiento de asilo, y por otra parte, la extradición significa un rechazo a la concesión del asilo.

Esto no quiere decir, sin embargo, que la extradición y el asilo deban ser considerados meramente como dos aspectos del mismo problema, sino antes al contrario, como dos diversas instituciones las cuales existen una al lado de la otra, cada una de ellas con un legítimo propósito.⁹

De acuerdo a Atle Grahl-Madsen, el “derecho de asilo” en el sentido del derecho del Estado a conceder asilo se compone de diversas facetas:

- a) Derecho a admitir una persona en su territorio.
- b) Derecho a permitirle permanecer en dicho territorio.
- c) Derecho a negarse a expulsarlo.
- d) Derecho a negarse a extraditarlo hacia otro Estado.
- e) Derecho a no perseguir a la persona, castigarla o de alguna otra forma restringir su libertad.¹⁰

7 Ver en este sentido la intervención de Perassi en la sesión de Bath del *Institut de Droit International*: “Un Etat peut accorder asile sur son territoire à toute personne sous la seule réserve des limites découlant des conventions auxquelles il est partie”, *Annuaire de l’Institut de Droit International (AIDI)*, septiembre 11 de 1950, p. 142. En la Resolución adoptada (artículo 1o.), el término asilo designa la protección que un Estado otorga en su territorio, o *en otro lugar dependiente de alguno de sus órganos* a un individuo que la solicita.

8 Grahl-Madsen, Atle, *Territorial Asylum*, Londres-Roma-Nueva York, Oceana Publications, Inc., 1980, pp. 12 y 13.

9 Ver Grahl-Madsen, Atle, *The Status of Refugees in International Law*, Leiden, A. W. Sijthoff, vol. II, 1972, p. 23.

10 *Loc. cit.*

IV. CONVENCIÓN SOBRE ASILO TERRITORIAL DE CARACAS

La Convención sobre Asilo Territorial firmada en la ciudad de Caracas el 28 de marzo de 1954, durante la Décima Conferencia Interamericana, no fue aprobada por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión de nuestro país sino hasta el 18 de diciembre de 1980, depositando México su instrumento de ratificación el 24 de mayo de 1981 ante la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

De conformidad con esta Convención de 1954, todo Estado tiene derecho, en ejercicio de su soberanía, a admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente (artículo 1o.), no siendo procedente la extradición cuando se trate de personas que, con arreglo a la calificación del Estado requerido, sean perseguidas por delitos políticos o por delitos comunes cometidos con fines políticos (artículo 4o.).¹¹

Al respecto de esta Convención sobre Asilo Territorial, y aun cuando es un instrumento bastante elaborado, el internacionalista César Sepúlveda ha sostenido no obstante que es un dispositivo que

...ofrece carencias, y no permite ni una protección efectiva a los asilados ni la resolución de problemas que éstos causan al Estado de asilo cuando su número es considerable [...], es un documento limitado, anticuado [...] y pensando más bien para casos aislados de persecución política, generalmente de líderes connotados.¹²

V. EL PROBLEMA DEL LLAMADO “ASILO DIPLOMÁTICO” COMO NORMA CONSUEUDINARIA

Parece ser que antiguamente el “principio de la inviolabilidad” estaba bastante extendido y aceptado y las franquicias se extendían a todo el barrio vecino de las embajadas en donde existía un verdadero derecho de asilo.

11 Ver Decreto de Promulgación de la Convención sobre Asilo Territorial, en *Diario Oficial de la Federación* del 4 de mayo de 1981, pp. 4-6. México, al momento de la aprobación de la Convención formuló reserva expresa del artículo X referente a la condición de que no se dirija al país de su procedencia el internado político que resuelve salir del territorio, por considerarlo contrario a las garantías individuales consagradas por la Constitución Política.

12 Sepúlveda, César, “El asilo territorial en el sistema interamericano: problemas capitales”, en el volumen *Asilo y protección internacional de refugiados en América Latina*, México, UNAM, 1982, p. 83.

En este sentido es famoso el conflicto con Luis XIV, el cual atribuía gran importancia a este privilegio y tuvo por este motivo serias dificultades (1687) con el papa Inocencio XI, el cual pretendía poner fin a los abusos acarreados por esta práctica. Ante la obstrucción del rey de Francia, el papa llegó hasta excomulgar al representante de este último, el marqués de Lavardin, y decretar bajo interdicción a la iglesia de San Luis de los franceses.¹³

La cuestión de saber si existe en América Latina una “costumbre regional” en materia de asilo diplomático fue tratada por la Corte Internacional de Justicia en su famosa sentencia del 20 de noviembre de 1950 en el caso del *derecho de asilo entre Colombia y Perú* en donde declaró que: “La parte que invoca una costumbre de esta naturaleza debe probar que ella se ha constituido de tal manera, que la misma ha llegado a ser obligatoria para la otra parte. El gobierno de Colombia debe probar que la regla que invoca es conforme a un uso constante y uniforme, practicado por los Estados en cuestión, y que este uso traduce un derecho perteneciente al Estado que otorga el asilo y un deber que incumbe al Estado territorial”.¹⁴

La Corte no admitió que el gobierno de Colombia hubiere probado la existencia de una costumbre de esa naturaleza y que fuese oponible a Perú, pues, entre otras cosas, la Corte no llegó al convencimiento de que Colombia hubiese establecido a través de los casos particulares citados, que la pretendida regla de la calificación unilateral y definitiva hubiere sido invocada, o que incluso habiéndolo sido, no se había demostrado que la regla hubiese sido aplicada fuera del marco de estipulaciones convencionales, por los Estados que otorgaban el asilo en tanto que derecho perteneciente a éstos, y respetado por los Estados territoriales en tanto que deber jurídico y no solamente por razones de oportunidad política.

Los hechos sometidos a la Corte revelan tantas incertidumbres y contradicciones, tantas fluctuaciones y discordancias en el ejercicio del asilo diplomático y en los puntos de vista expresados oficialmente en diversas ocasiones; ha habido una falta tal de consistencia en la sucesión rápida de los textos convencionales relativos al asilo, ratificados por ciertos Estados y

13 Ver Fernández, Carlos, *El asilo diplomático*, México, Jus, 1970, pp. 37-39.

14 “Affaire colombo-péruvienne relative au droit d’asile, Arrêt du 20 novembre 1950, *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances de la CIJ*, 1950”, p. 276, pár. 4o. Posteriormente se dictaron otros dos fallos: “Demande de Interpretación del Fallo de 20 de noviembre de 1950 en el Caso del derecho de asilo”, del 27 de noviembre de 1950, *idem*, pp. 395-404 y el fallo del 13 de junio de 1951: “Caso Haya de la Torre”, *idem*, pp. 71-84.

rechazados por otros, y la práctica ha sido influenciada a tal punto por consideraciones de oportunidad política en los diversos casos, que no es posible desprender de todo ello una costumbre constante y uniforme aceptada como siendo derecho en lo que concierne a la pretendida regla de la calificación unilateral y definitiva del delito.¹⁵

Si bien la Corte, por catorce votos contra dos, negó la posible existencia de una norma consuetudinaria de carácter regional sobre el derecho específico de la calificación unilateral del delito por el Estado asilante, sin embargo, en el momento actual la práctica del asilo diplomático, en América Latina se ha configurado de tal suerte —en el sentido que dicha institución ha sido generalmente respetada—, que nos inclinamos a pensar que muy difícilmente podría negarse, fehaciente y categóricamente, que dicha práctica no constituya en sí una costumbre regional oponible a Estados terceros, aunque hay que aceptar que esto no deja de ser un punto muy controvertido.¹⁶

VI. CONVENCIONES SOBRE ASILO DE LA HABANA, MONTEVIDEO Y CARACAS

La Convención sobre Asilo firmada en La Habana, el 20 de febrero de 1928 en la Sexta Conferencia Internacional Americana, firmada por México y depositando éste su instrumento de ratificación el 6 de febrero de 1929, afirma que no es lícito a los Estados dar asilo en legaciones u otros, a personas acusadas por delitos comunes (artículo 1o.), y que cuando el asilo sea concedido, éste deberá serlo sólo en casos de *urgencia*.¹⁷

15 *Affaire colombo-péruvienne relative au droit d'asile*, arrêt du 20 de novembre 1950, *idem*, p. 277, párr. 3o. Los jueces Álvarez, Badawi Pacha, Read y Azevedo emitieron opiniones disidentes, al igual que el juez *ad hoc* Caicedo Castillo, *idem*, pp. 290-381.

16 Ver en este sentido: Rousseau, Charles, *Droit International Public*, París, Sirey, 1980, t. IV, p. 187; D'Amato, Anthony, *The Concept of Custom in International Law*, USA, Edit. Cornell Univ. Press., 1971, pp. 234-236; Opinión disidente de Caicedo Castillo en *Recueil*, 1950, pp. 370-372, punto 18. El maestro César Sepúlveda le niega el carácter de norma consuetudinaria a la institución del asilo diplomático. “Lo único que se encuentra en la práctica de Latinoamérica es que el Estado del asilado no opone por lo general ninguna objeción a esa concesión del asilo, mas de esta especie de aquiescencia tácita, no se obtiene una norma amplia que permita establecer que la práctica del asilo diplomático está sancionada por una regla de derecho, que proviene de la costumbre”. Sepúlveda, C., “Méjico ante el asilo: Utopía y realidad”, *Jurídica*, núm. 11, julio, 1979, pp. 21 y 22.

17 Ver *Tratados y convenciones interamericanos sobre asilo y extradición*, Doc. of. OEA, ser. X/7, Washington, D.C., pp. 27-30. Estados Unidos de América al firmar esta Convención hizo expressa reserva, haciendo constar que EUA no reconoce la llamada doctrina del asilo como parte del derecho internacional.

La Convención sobre Asilo Político firmada en Montevideo el 26 de diciembre de 1933, en la Séptima Conferencia Internacional Americana, firmada por México y depositando éste su instrumento de ratificación el 27 de enero de 1936, sostiene que la calificación del delito político corresponde al Estado que presta el asilo (artículo 2o.), pero no se sabe con dicha disposición si la calificación ¿se hará de conformidad con la legislación del Estado asilante o del Estado territorial, o en base a otros criterios?¹⁸

En cuanto al Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos firmado en Montevideo el 4 de agosto de 1939, en el Segundo Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado, hay que decir que por primera vez se hace una distinción categórica entre el asilo político (artículos 1o.-10) y el asilo territorial (artículos 11-15) (refugio), consagrándose la doctrina de que la concesión del asilo es optativa para la autoridad asilante, y nunca un deber jurídico (artículo 1o. “El asilo puede concederse...”), y afirmándose que no se concederá el asilo a los acusados de delitos políticos que, previamente estuvieron procesados o hubieren sido condenados por delitos comunes. Este Tratado de Montevideo de 1939, aun y cuando aparece como un instrumento más elaborado que los anteriores, sólo dos países, Uruguay y Paraguay, depositaron sus respectivos instrumentos de ratificación, probablemente como consecuencia de considerarse que era demasiado liberal en cuanto al asilo y no muy preciso en cuanto a problemas tales como el de la calificación de las causas que motivan el asilo.¹⁹

Por último, digamos que en la Décima Conferencia Interamericana se firmaron en la ciudad de Caracas el 28 de marzo de 1954, dos convenciones: una sobre asilo diplomático y otra sobre asilo territorial —que ya veíamos anteriormente— considerándose ambas como los instrumentos más perfectos sobre la materia en América Latina.

La Convención sobre Asilo Diplomático de 1954, de la cual México es parte por haber depositado su instrumento de ratificación el 6 de febrero de 1957, sostiene enfáticamente que si bien todo Estado tiene derecho a otorgar asilo diplomático, sin embargo no está obligado en forma alguna a concederlo (artículo 2o.), correspondiendo al Estado asilante la calificación de la naturaleza del delito o de los motivos de la persecución (artículo 4o.).

18 Ver *Tratados y convenciones interamericanos...*, cit., pp. 47-50. EUA emitió una Declaración sosteniendo que en virtud de que no reconocían la doctrina del asilo político, se abstendían de firmar la Convención de 1933.

19 *Idem*, pp. 65-69. Para un comentario al respecto, ver Fernández, Carlos, *op. cit.*, pp. 114-117.

Esta competencia del Estado en lo que concierne a la calificación unilateral del delito no es, contrariamente a lo que pudiera parecer, una facultad completamente discrecional por parte del Estado asilante, pues la misma Convención señala más adelante (artículo 9o.) que el funcionario asilante tendrá que tomar en cuenta las informaciones que el gobierno territorial le ofrezca para normar su criterio respecto a la naturaleza del delito, aunque en cualquier hipótesis será respetada su determinación de continuar el asilo o de exigir el salvoconducto para el perseguido.

En principio y en forma casi general, la concesión del asilo está condicionada principalmente a dos requisitos: al hecho de que se constate el carácter *político* del delito imputado al refugiado, y además al hecho de que se esté frente a una situación o circunstancia de *urgencia*.

Esta Convención de 1954, además de recordar el principio de que el asilo no podrá ser concedido sino en casos de urgencia (artículo 5o.) correspondiendo al Estado asilante la apreciación de dicha circunstancia (artículo 7o.) —lo que refuerza por lo demás el punto de la calificación unilateral del delito—, añade asimismo una enumeración no limitativa de casos de urgencia (artículo 6o.), tales como la persecución por parte de las autoridades, peligro de privación de vida o libertad por razones de persecución política, etcétera.²⁰

VII. RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL POR VIOLACIÓN DEL ASILO

Una vez que ha sido concedido el asilo, éste debe ser respetado por todos los demás Estados, incluyendo obviamente el Estado de cuyo territorio huyó la persona o personas asiladas.²¹

Cualquier acto de intimidación, violencia, secuestro, etcétera, llevado a cabo por personas actuando en calidad de oficiales, o con la connivencia, apoyo, o bajo el control del Estado en cuestión en contra del sujeto asilado, son actos claramente violatorios de la soberanía territorial y por lo tanto hechos ilícitos que generan la responsabilidad internacional. Si se

20 Ver *Tratados y convenciones interamericanos...*, cit., pp. 81-87. Para un comentario de dicha Convención de 1954, ver: Díez de Velasco, Manuel, “El derecho de asilo diplomático en la Convención de Caracas de 1954”, *Estudios de derecho internacional*, Universidad de Santiago de Compostela, 1958, España, pp. 291-305.

21 Artículo 1o. (1) de la Declaración sobre Asilo Territorial adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1967. Doc. a/2312 (XXII).

trata de un individuo que amenaza o lesiona al asilado, pero actuando en su calidad de “particular” única y exclusivamente, en ese caso la responsabilidad del Estado no se compromete por no existir violación al derecho internacional, pero el Estado del cual es su nacional está en la obligación de extraditar al “particular” culpable.²²

Así, la competencia para conceder asilo se infiere directamente del principio de la soberanía territorial de los Estados, y la práctica internacional en materia de extradición refuerza esta tesis, ya que es generalmente reconocido que en ausencia de un tratado de extradición con el Estado requirente, no existe una obligación jurídica de entregar al individuo acusado de acto delictivo.

Por regla general la extradición va a concederse por actos practicados fuera del Estado requerido y dentro de la jurisdicción territorial del Estado requirente, y esto como consecuencia del principio de territorialidad, aceptado éste, las más de las veces, como base de la competencia jurisdiccional de los Estados.²³

Para cierta parte de la doctrina la práctica de los Estados consistente en rechazar la extradición de víctimas potenciales de persecución política (ej. artículo 15 de la Constitución de México) no permitiría llegar a la conclusión de que dicha práctica es evidencia de una norma consuetudinaria de derecho internacional, en el sentido que los Estados estarían jurídicamente obligados a rechazar la extradición por infracciones de carácter político.²⁴

VIII. LA NO EXTRADICIÓN POR DELITO DE ORDEN POLÍTICO

Pero si bien es discutible la existencia de una bien establecida norma consuetudinaria, sin embargo habría que preguntarse, con el profesor Hersch Lauterpacht, si la casi adopción unánime del principio de no extradición por ofensas de naturaleza política no ha provocado que se gene-

22 Ver Grahl-Madsen, Atle (1), *The Status of Refugees ...*, cit., pp. 187-194; (2) *Territorial Asylum*, pp. 18-23. En el Caso Eichmann (1960), Israel alegó que el secuestro había sido operado por “voluntarios judíos” (*sic*), quienes lo trasladaron de territorio argentino al Estado de Israel en donde fue entregado a los Servicios de Seguridad de Israel.

23 Ver Accioly, Hildebrando, *Tratado de Derecho Internacional Público*, Madrid, Edit. Instituto de Estudios Políticos, 1958, vol. I, pp. 446-464, trad. de L. de Azcárraga. En ciertos casos el Estado requerido puede conceder la extradición por ilícito cometido dentro de su propio territorio: ej. infracción a las leyes fiscales del otro Estado.

24 Ver en este sentido Grahl-Madsen, A., *Territorial Asylum*, p. 39.

re un “principio general de derecho” en el sentido del artículo 38, del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.²⁵

Aparte del hecho de que nuestra Constitución prohíbe la celebración de tratados para la extradición de reos políticos (artículo 15), nuestro país ha suscrito convenciones multilaterales como la Convención sobre Extradición, firmada en Montevideo el 26 de diciembre de 1933, depositándose el instrumento de ratificación el 27 de enero de 1936, y en la cual se asienta que el Estado requerido no estará obligado a conceder la extradición cuando se trate de delito político o de los que le son conexos (artículo 3o., inciso e).

Para que la extradición, de acuerdo a esta Convención de Montevideo pueda llevarse a cabo, se necesita como condición indispensable que el Estado requirente tenga jurisdicción para juzgar el hecho delictuoso y que el delito por el cual se reclama la extradición sea punible por las leyes del Estado requirente y por las del Estado requerido, con la pena mínima de un año de privación de la libertad (artículo 1o., incisos a) y b).²⁶

Entre los tratados bilaterales que México ha suscrito en este ámbito, puede mencionarse el reciente Tratado de Extradición entre México y Estados Unidos de 4 de mayo de 1978, en vigor desde el 24 de enero de 1980, y por el que no se concederá la extradición si el delito por el cual fue solicitada, es político o de carácter político, correspondiendo decidir al Poder Ejecutivo de la parte requerida si llegare a surgir alguna controversia respecto a ese punto preciso.²⁷

IX. DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO: “DELITO POLÍTICO”

Sin duda uno de los problemas de más difícil solución que presenta esta materia de derecho internacional, es la delimitación y significación del concepto de delito de carácter político.

25 Citado por Morganster, Felice, “The right of asylum”, *British Year Book of International Law*, núm. 46, 1949, p. 343. Este último autor afirma: “*It may be that the principle of the non-extradition of political offenders has become an international rule of law*”, *idem*, p. 344.

26 Ver *Tratados y convenciones interamericanos*, pp. 51-59, México al suscribir la Convención sobre Extradición formuló reserva respecto al artículo 3o., fracción f, en virtud de que la legislación interna de México no reconoce los delitos contra la religión. La reciente Convención Interamericana sobre Extradición del 25 de febrero de 1981 no contempla esta disposición.

27 Ver Decreto de Promulgación del Tratado de Extradición en *DOF* de 26 de febrero de 1980, pp. 4-8. Se incluye en este Tratado la llamada cláusula *attentat* conforme a la cual no se considera delito político los atentados en contra de un jefe de Estado o de gobierno.

En el estado actual de las relaciones internacionales, difícilmente podría pensarse en un eventual acuerdo general sobre lo que deba considerarse como delito de contenido político.

De ello se deriva la necesidad de que los Estados acepten, en la redacción de los tratados internacionales, una concepción del delito político lo más ampliamente posible, a fin de permitir la mayor discrecionalidad en la aplicación de las diversas concepciones nacionales tanto en el plano judicial como del ejecutivo.

Nuestra Ley General de Población (1947) y su Ley Reglamentaria, definen al asilado político como aquel extranjero que para proteger su libertad o su vida, de persecuciones políticas en su país de origen, es autorizado a residir en territorio nacional por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurran; si el asilado político se ausenta del país perderá todo derecho a regresar, cancelándose definitivamente su documentación migratoria, salvo que haya salido con permiso expreso de la Secretaría (artículo 50, fracción IV de la Ley y artículo 72 del Reglamento de la Ley General de Población).

Respecto a los conceptos de persecución y delitos políticos, el maestro Carrillo Flores ha expresado que:

Cuando una persona es perseguida por sus ideas o actividades políticas, sin que medie acusación ante la autoridad judicial competente por ningún hecho delictuoso, sin duda se trata de un perseguido político. Más difícil es definir, a falta de una disposición legal, qué se entiende por delito político. Inclusive es posible que la opinión doctrinal o teórica discrepe de lo que la legislación o la jurisprudencia de un país consideran como delito político.²⁸

X. NOCIONES DE “SUJETO ASILADO” Y “SUJETO REFUGIADO”

Digamos para terminar que el término de “asilado político” no debe ser confundido con el de “refugiado”, pues aunque puedan ser análogos dentro del ámbito regional, desde un punto de vista del derecho internacional general, son términos conceptualmente diferentes.

28 Ver Carrillo Flores, Antonio, “El asilo político en México”, *Jurídica*, México, núm. 11, julio de 1979. Este autor recuerda que en México se planteó el problema ante la Suprema Corte de Justicia a raíz del asesinato de Álvaro Obregón, negándose el amparo a León Toral en virtud de que la Primera Sala de la Corte consideró que “delito político” era aquel que se comete en contra del Estado, *ibidem*.

La Convención de Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada el 28 de julio de 1951 y en vigor desde el 22 de abril de 1954, establece que por el término de refugiado deberá entenderse aquella 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 de tal país (artículo 1o., fracción 2o. del literal A).

El internacionalista Héctor Gros Espiell ha sostenido con toda razón que:

La dicotomía entre asilado territorial y refugiado político [...], que no es pensable a corto o mediano plazo se supere en América Latina, crea en teoría problemas de difícil solución. Pero la verdad es que en la práctica, como consecuencia de la decadencia del asilo territorial, estos problemas no son tan graves, ya que en general, las grandes cuestiones de refugiados en América Latina se encaran y resuelven por aplicación del sistema de refugiados políticos de las Naciones Unidas y por acción del Alto Comisionado.²⁹

Según la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados, en 1981 se encontraban en territorio nacional aproximadamente unos cien mil refugiados; en 1982 la cifra ascendió a unos ciento cincuenta mil, y para el año de 1983 se calcula que pudo llegar a superar los doscientos mil refugiados; en tanto que respecto de personas que gozan estrictamente de la calidad migratoria de “asilados políticos” la cifra sería de cerca de dos mil quinientos, independientemente de aquellos cuya calidad migratoria se halla en trámite y que se les califica como “asilados temporales” (cerca de 28 mil).³⁰

Mientras que México no se adhiera al Estatuto de los Refugiados de 1951, y a su Protocolo de 1967, el *estatus* de los “refugiados” en nuestro territorio no puede ser más que incierto en toda medida, ya que la legislación mexicana no reconoce hasta ahora dicho concepto, y esto trae como consecuencia, entre otras cosas, que la Secretaría de Gobernación consi-

29 Gros Espiell, Héctor, “El derecho internacional americano sobre asilo territorial y extradición en sus relaciones con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre Estatuto de los Refugiados”, en el volumen *Asilo y protección internacional*, p. 64.

30 La Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados es un órgano permanente del gobierno mexicano, integrado por los representantes de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores y Trabajo y Previsión Social. Ver *DOF* del 22 de julio de 1980.

dere a veces, como en el caso de los refugiados guatemaltecos, que éstos son “visitadores transitorios”, figura jurídica ésta que no está considerada dentro del marco de nuestras leyes migratorias,³¹ y no hay que olvidar que las consecuencias legales para el refugiado son de gran importancia ya que habiendo perdido contacto con las autoridades de su país de origen no gozan más del ejercicio de la protección diplomática que normalmente reservan los Estados para sus nacionales en el extranjero.

³¹ En el fondo hay que reconocer que bien pueden ser motivos de política demográfica, la razón principal por la que nuestro país se haya resistido a adherir a la Convención de 1951.