

EL DERECHO DE ASILO

THE LAW OF ASYLUM

María Elena MANSILLA Y MEJÍA*

RESUMEN: El asilo es una institución que ofrece múltiples puntos de reflexión. Dentro de las distintas líneas de investigación se ha sostenido que en el análisis de una institución es necesario partir de su concepto. Por esta razón, en este ensayo se analizará el concepto de asilo a fin de tener identificado el objeto de estudio. Para ello, se examinará la naturaleza jurídica del asilo, sus principios y efectos, su tipología y el marco jurídico internacional en los tratados y convenciones que abordan esta figura. Finalmente, se analizará el tratamiento que el sistema jurídico mexicano da al derecho de asilo desde la Constitución y la Ley de Migración.

PALABRAS CLAVES: Derecho de Asilo; Convención sobre Asilo Político; Convención sobre Asilo Territorial; Convención sobre Asilo Diplomático; Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos; Constitución mexicana.

ABSTRACT: Asylum is an institution that offers multiple points of reflection. Within the various lines of research it has been argued that in the analysis of an institution it is necessary to start from its concept. For this purpose, this essay will analyze the concept of asylum in order to have identified the object of study. This will examine the legal nature of asylum, its principles and effects, its typology and the international legal framework in the treaties and conventions that address this figure. Finally, it will analyze the treatment that the Mexican legal system gives to the right of asylum from the Constitution and the Law of Migration.

KEYWORDS: Right of Asylum; Convention on Political Asylum; Convention on Territorial Asylum; Convention on Diplomatic Asylum; Treaty on Political Asylum and Refuge; Mexican Constitution.

* Profesora de la Facultad de Derecho de la UNAM, Directora del Seminario de Derecho Internacional. Contacto: <mmansillay@derecho.unam.mx>. Fecha de recepción: 6 de diciembre de 2016. Fecha de aprobación: 26 de abril de 2017.

SUMARIO. *Consideraciones previas*. I. *Concepto de asilo*. II. *Antecedentes del asilo*. III. *Resurgimiento del asilo*. IV. *Naturaleza jurídica del asilo*. V. *¿El asilo es un derecho y una obligación?* VI. *Principios y efectos del asilo*. VII. *Clases de asilo*. VIII. *Derecho de asilo en el continente americano*. IX. *Tratado de Montevideo de Derecho Penal Internacional*. X. *Convención sobre Asilo*. XI. *Convención sobre Asilo Político*. XII. *Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos*. XIII. *Convención sobre Asilo Diplomático*. XIV. *Convención sobre Asilo Territorial*. XV. *El asilo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. XVI. *Ley de Migración*. XVII. *Ejercicio del derecho de asilo en México*. XVIII. *Filosofía del derecho de asilo*. XIX. *Consideraciones finales*. XX. *Bibliografía*.

Debemos amar a nuestro país aunque nos trate
injustamente

Francois Marue Aret du VOLTAIRE

CONSIDERACIONES PREVIAS

Referirse a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al derecho de asilo conduce a una multiplicidad de interrogantes sobre ambos puntos, lo que da lugar a los cuestionamientos siguientes: ¿Qué significa el concepto asilo?, ¿Qué antecedentes tiene?, ¿Cuál es la naturaleza Jurídica del asilo?, ¿El asilo ¿es un derecho o una obligación? El asilo al implicar una relación jurídica exige estar regulado, por lo tanto ¿dónde se regula?, ¿México regula el asilo?, ¿La institución del asilo ¿es reconocida, aceptada y regulada por la comunidad internacional?, ¿Es el asilo una institución efectiva?, ¿Tiene el asilo un fundamento axiológico?

El asilo al presentar tantas interrogantes conduce a la conclusión a priori, de ser una institución que ofrece múltiples puntos de

reflexión a través de los cuales se estará en aptitud de dar respuesta a las interrogantes planteadas. Dentro de las distintas líneas de investigación se ha sostenido que en el análisis de una institución es necesario partir de su concepto.

Como todo conocimiento humanista, se presenta otra vía de investigación cuyo principio es contrario, al plantear: ¿cómo será posible partir del concepto de algo que justo es el objeto de la investigación? Sin desdeñar la segunda postura y pese a ser el asilo una figura controvertida, en este ensayo se analizará el concepto de asilo a fin de tener identificado el objeto de estudio.

I. CONCEPTO DE ASILO

El asilo es la institución en virtud de la cual un Estado ofrece protección a determinados individuos que no poseen su nacionalidad y cuya vida, libertad o derechos fundamentales se encuentran gravemente amenazados o en peligro por actos de persecución o violencia derivados del comportamiento activo u omisivo de terceros Estados.¹

De este concepto se deduce que, hay un elemento político en el asilo, ya que terceros Estados realizan actos de persecución o violencia contra sus nacionales, lo que conduce a referirse al: concepto siguiente: “Asilo Político: Término que designa el hecho de permitir a un extranjero que permanezca en un país debido a que en el suyo es objeto, por razones ideológicas o de raza, de persecuciones, cárcel o muerte”²

Atento a lo expuesto, el asilo se presenta como una relación bilateral, en la que un extranjero solicita protección y un Estado la

¹ *Diccionario Jurídico Espasa*, Madrid, Fundación Tomás Moro 1991/Espasa Calpe, 1999.

² DÍAZ LUIS, Miguel, *et. al.*, *Diccionario de términos jurídicos*, 2ª ed., México, Themis, 1994.

otorga. Dado que esta relación es bilateral, es necesario determinar si el asilo es un derecho o una obligación lo que exige recurrir a sus antecedentes.

II. ANTECEDENTES DEL ASILO

Se partirá de los conceptos señalados para encontrar los antecedentes del asilo. Fustel de Coulanges³ en la *Ciudad Antigua*, capítulo XIII “El patriotismo”. El destierro, se refiere a la patria y a su unión con los nacidos en ella. Aquí surge la pregunta ¿cómo es posible que el Estado en que se nace y se vive ataque a los oriundos?, en este punto, es necesario invocar a Sócrates⁴ quien le dice a sus discípulos:

“La patria ata al hombre con un lazo sagrado. Es preciso amarla, como se ama la religión, obedecerla como se obedece a Dios. “Es preciso entregarse a ella todo entero, dársele todo, consagrárselo todo”. Es preciso amarla gloriosa u obscura, prospera o desgraciada. Es preciso amarla en sus actos bienhechores y amarla también en sus rigores. Sócrates condenado por ella sin razón, no debe amarla menos.

De lo anterior, se deduce lo importante que era la patria para el ciudadano antiguo, al grado de que a quien abjuraba de la religión y en consecuencia de la ciudad y del amor que le debía, se le transformaba en extranjero, conversión que concluía con el destierro. Con este acto el ciudadano desleal perdía la religión, los derechos de la ciudad, de la familia, y la patria.

La solución que la república ofrecía al infractor transformado en extranjero, era permitirle que escapase de la muerte mediante la fuga, ante tal situación Coulanges aclara que “El destierro no

³ COULANGES, Fustel, *De La Ciudad Antigua, Estudios sobre el Culto, el derecho y las Instituciones de Grecia y Roma*, 4ª ed., México, Porrúa, 1980, p. 152.

⁴ PLATÓN, *Diálogos, El Critón*, México, Porrúa, 1981, pp. 27-28.

parecía un suplicio más dulce que la muerte, por los que los juriconsultos romanos lo llamaban pena capital⁵.

Esto explica que Sócrates, ante tan grave sanción, al ser conminado por Critón para huir, le responde, lo que la ley ateniense le diría sí tratara de huir. He aquí las palabras que la ley le diría a Sócrates sí huyera:

(...) durante tu proceso podías condenarte a destierro, si hubieras querido, y hacer entonces, con asentimiento de la República, lo que intentas hacer ahora con pesar suyo. Tú que alabas de ver venir la muerte con indiferencia y que pretendías preferirla al destierro, ahora sin miramientos a estas magnificas palabras, sin respeto a las leyes, puesto que quieres abatirlas, hacer lo que haría el más vil esclavo, tratando de salvarte contra las condiciones que te obliga a vivir según nuestras reglas.⁶

De esta época puede concluirse que, sin duda, el ciudadano transformado en extranjero por huir, tendría que ir a otra ciudad, situación que puede considerarse un antecedente del asilo.

En la Edad Media, época del señor feudal de horca y cuchillo existió el *derecho de Aubana*, por el cual un siervo dejaba un feudo y solicitaba ser recibido en otro, lo que obtenía mediante el pago de una cantidad, pese a esta forma de huir, no puede considerarse que se tratara de un asilo sino en realidad era un cambio de territorio y de señor.

En la Baja Edad Media se aceptó la institución del asilo, en tal sentido las Leyes de Partidas consideraron como espacio para asilar las iglesias y cementerios, protección que se perdió con la Reforma.

Con la Revolución Francesa, el asilo resurgió en la Constitución de 1791, la que declaró que se concedería derecho de asilo a los extranjeros desterrados de su patria por causa de libertad.

⁵ Cfr. COULANGES, Fustel, *op. cit.*, *passim*.

⁶ PLATÓN, *op. cit.*, p. 28.

Hay un periodo en la historia de Europa en el que, poco a poco, se prescindió de la institución del asilo, lo que no fue un obstáculo para que prosperara en América Latina lo cual le ha valido considerarlo como el resultado de las condiciones y tradiciones culturales de este continente.

En América, durante la Colonia, la iglesia asumió la costumbre de dar asilo a los individuos perseguidos por los representantes y administradores de la Corona española, la que expidió varios decretos para acabar con la protección, documentos a los que la Iglesia fue omisa en su cumplimiento, fue a partir de tal momento que inicio su intervención en la política al proporcionar asilo en las iglesias y monasterios por lo que, en 1820, la autoridad estatal rompió el principio de inmunidad que tenían los lugares eclesiásticos y aprehendió a los fugitivos, ante tal inseguridad en la protección que otorgaban las iglesias éstas dejaron de ser un refugio.

III. RESURGIMIENTO DEL ASILO

Si bien la iglesia dejó de ser un territorio de protección, la institución demostró tener una gran capacidad de sobrevivencia, lo que llevó a efecto a través de las embajadas y legaciones diplomáticas surgidas como instituciones representativas de los Estados obtuvieron su independencia.

Esta nueva forma de dar asilo cobró gran fuerza con el tiempo, al grado de dar lugar a la ruptura de las relaciones diplomáticas entre el país que violara la inmunidad de la embajada y el Estado que sufriera la violación.

IV. NATURALEZA JURÍDICA DEL ASILO

En atención a lo expuesto el asilo es la facultad de todo Estado soberano de conceder protección a individuos perseguidos. Se trata

de un acto de autoridad totalmente discrecional y unilateral, sin embargo, existe la postura de que el asilo es un derecho del solicitante consignado en algunas constituciones. Tal jerarquía es perfectamente válida si se parte del principio de auto-determinación de los pueblos, posición que en forma alguna convierte el asilo, en un principio general del derecho constitucional, pero sí es considerado una facultad derivada de la soberanía de los Estados.

En este orden de ideas, se puede sostener que la naturaleza jurídica del asilo es la de ser un derecho del Estado, derivado de una facultad discrecional, ya que a pesar de estar reconocido internacionalmente, los Estados no tienen la obligación de proporcionarlo aún cuando sí tienen el derecho de otorgarlo.⁷

V. ¿EL ASILO ES UN DERECHO O UNA OBLIGACIÓN?

En el asilo hay una relación jurídica en la que intervienen dos partes: quien lo solicita y quien lo otorga, por lo que la respuesta es también doble. Es evidente que sí el Estado tiene la facultad discrecional para otorgarlo, sin duda tal facultad constituye un derecho del Estado, sin embargo, es innegable que ese derecho implica también una obligación pero no de otorgar el asilo. La obligación que el Estado tiene consiste en proteger al asilado. Obligación que nace en el momento en que él decide ejercer su derecho a otorgar el asilo.

Respecto a quien solicita el asilo, le es aplicable el principio que dispone: “lo que no está prohibido está permitido”, por lo tanto, tal principio le otorga al perseguido político el derecho de solicitar asilo, más no tiene el derecho de exigir que se le otorgue. El Estado solicitado puede otorgarlo o no, de conceder el asilo le otorgara una gracia al solicitante, ya que no existe la obligación de concederlo.

⁷ Cfr. GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, *Temas Selectos de Derecho Internacional*, México, UNAM, 1980, p. 619.

En síntesis, el asilo es un derecho sólo para el Estado receptor. El derecho radica en la libertad de otorgarlo o de no otorgarlo, derecho que a su vez conlleva una obligación, la de proteger a la persona que recibe en calidad de asilado.

Respecto a la persona, ésta tiene el derecho a solicitar el asilo, más no tiene derecho a exigirlo y su obligación consistirá en que, una vez aceptado, deberá someterse a las normas del Estado asilante.

VI. PRINCIPIOS Y EFECTOS DEL ASILO⁸

Principios del asilo. El asilo es una institución internacional, pese a ello, no es un principio internacional obligatorio para los Estados. Sin embargo es natural que la institución al ser reconocida y otorgada se fundamente en principios. En tal sentido, el asilo se rige por los siguientes principios:

- Sólo se otorga a personas perseguidas por razones políticas
- Sólo procede por casos urgentes
- Se protege la integridad del solicitante
- No se le pueda extraditar ni expulsar
- No se le puede perseguir

Efectos del asilo. Es natural que todo acto jurídico tenga efectos, a lo cual no es ajeno el derecho de asilo, en consecuencia: tiene como efectos derogar dos derechos fundamentales del Estado al

⁸ Cfr. GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, *Temas Selectos de Derecho Internacional... op. cit.*, p. 618.

que pertenece el solicitante de protección. En tal sentido, el Estado asilante deroga:

- El derecho jurisdiccional que el Estado tiene respecto de los actos que se cometen en su territorio y;
- El imperium que todo Estado soberano tiene sobre las personas que se encuentran en su territorio sean nacionales o extranjeras

El desconocimiento de estos derechos por parte del Estado asilante, puede considerarse como un acto inamistoso o tal vez agresivo, frente a esta postura se ha argumentado que no es un acto invasivo. Gómez Robledo sostiene que, debido a la persecución que sufre el solicitante, el otorgamiento de protección de ninguna manera debe interpretarse como interferencia o intervención en los asuntos domésticos del Estado donde se realiza la persecución. Debe verse como un acto de protección.

VII. CLASES DE ASILO

Tradicionalmente se conocen dos clases de asilo: territorial y diplomático. Actualmente la transformación del mundo, el incremento de las relaciones jurídicas, y el desarrollo de los medios de transporte, han dado lugar a la creación de cuatro nuevas formas de asilo instrumentadas en los convenios internacionales, por lo que se consideran las seis clases siguientes:

Asilo neutral. En esta clase interviene un tercer Estado se presenta cuando al concederse el asilo en una representación diplomática, el Estado que lo otorgó no recibe a los asilados, su actividad se limita a solicitar a otro Estado que los reciba.

Asilo marítimo. Este se presenta, en el momento en que una persona perseguida políticamente se introduce en un transporte marítimo con un pabellón distinto al del país que huye.

Asilo temporal. Por su propia naturaleza, el asilo depende del tiempo que dure el régimen que amenaza al solicitante, por lo que, generalmente son las leyes internas de cada Estado las que determinan el tiempo que durará el asilo.

Asilo definitivo. Esta clase se presenta cuando el asilo de temporal se transforma en permanente, en atención a que el régimen que persigue a la persona continúa indefinidamente.

Asilo territorial. Esta figura se actualiza cuando, sin autorización, un extranjero perseguido políticamente, se introduce en el territorio de otro Estado, sin su autorización.

Asilo Diplomático. En esta clase la persona en peligro por persecución política, se presenta en una representación diplomática de otro Estado en solicitud de asilo.

Cada una de estas clases de asilo se han desarrollado en las Convenciones, en las que se verán objetivamente.

VIII. DERECHO DE ASILO EN EL CONTINENTE AMERICANO

En América, el derecho de asilo se desarrolló con los tratados de Montevideo de 1889 y el Código de Bustamante de 1928. El Continente Americano con el espíritu humanista que lo caracteriza, se ha ocupado de regular y aplicar la institución del asilo, en tal sentido, en los Tratados de Montevideo se incluyó un tratado en materia penal internacional que regula el asilo.

IX. TRATADO DE MONTEVIDEO DE DERECHO PENAL INTERNACIONAL

El asilo se regula en este tratado en los artículos 15 a 18, en ellos, se establecen las reglas y el procedimiento que deben seguirse en cada caso, ya que el tratado al ser penal, no se limita al asilo, regula también la competencia, la extradición y su procedimiento.

Acorde a lo anterior, el tratado distingue entre delincuente común y delincuente político, al primero obviamente se le niega el asilo, se regula la inviolabilidad del lugar en que se encuentre el asilado y se promueve la pronta salida del país cuyas autoridades lo persigan. La salida sólo puede realizarse mediante el otorgamiento del salvoconducto que debe proporcionar el régimen en funciones que es el que persigue.

Es conveniente aclarar que el tratado considera sinónimos los términos asilado y refugiado, lo que es incorrecto por tratarse de situaciones diferentes. El artículo 15 expone que es un asilado, y el artículo 16 expone su naturaleza:

Artículo 16.- El asilo es inviolable para los perseguidos políticos, pero la Nación de refugio tiene el deber de impedir que los asilados realicen en su territorio actos que pongan en peligro la paz pública de la Nación contra la cual han delinquido.

Dos puntos destacan en este dispositivo: a) la conducta del solicitante de asilo debe ser de naturaleza política y b) el asilado deberá abstenerse de realizar actos que afecten al país que lo recibe.

Artículo 17. El reo de delitos comunes que se asilase en una Legación, deberá ser entregado por el jefe de ella, a las autoridades locales, previa gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuando no lo efectuase espontáneamente. Dicho asilo será respetado con relación a los perseguidos por delitos políticos; pero el jefe de la Legación está obligado a poner inmediatamente el hecho en

conocimiento del gobierno del Estado ante el cual está acreditado, quien podrá exigir que el perseguido sea puesto fuera del territorio nacional, dentro del más breve plazo posible.

El jefe de la Legación podrá exigir, a su vez, las garantías necesarias para que el refugiado salga del territorio nacional, respetándose la inviolabilidad de su persona.

El mismo principio se observará con respecto a los asilados en los buques de guerra surtos en aguas territoriales.

El artículo 17, en el primer párrafo, se refiere al delincuente común quien debe ser entregado a las autoridades del Estado, ya que de otro modo el Estado asilante incurriría en encubrimiento de un delito común. El párrafo segundo regula concretamente el asilo político, punto en el cual el Estado asilante, notificara y pedirá al Estado, del que se huye, emita el salvoconducto, a fin de que el asilado salga del país. Concedido el salvoconducto, el asilado será enviado al país de la embajada que lo asilo. El tercer párrafo da una nueva clase de asilo, el marítimo, supuesto que implica que el solicitante de asilo se dirigió a un barco de nacionalidad diferente.

X. CONVENCION SOBRE ASILO

El 20 de febrero de 1928, la Habana fue sede de la Sexta Conferencia Internacional Americana en ella se llevó a efecto la Convención sobre Asilo. México la firmó el 20 de febrero de 1928 y la publicó en el Diario Oficial del 19 de marzo de 1929. Entró en vigor para México e internacionalmente el 21 de mayo de 1929. Nótese que en esta Convención se regula exclusivamente el asilo. La Convención es muy pequeña sólo tiene seis artículos, en ellos distingue entre el delincuente común y el delincuente político; la concesión del asilo por urgencia, la temporalidad que deberá

ser muy breve, los límites a que estarán sujetos los asilados, tales como la libertad de tránsito y no deben provocar disturbios.

Como aspectos nuevos, el tratado considera lugares de asilo, los navíos de guerra, campamentos o aeronaves militares, los que obviamente serán inviolables y a manera de complemento se incluye la protección del asilado quien no podrá desembarcar cerca de la frontera de su Estado. El último punto nuevo es el relativo a los gastos, los que deberán estar a cargo del Estado que asila.

A la Convención asistieron 21 países de los cuales ratificaron 19, entre ellos, México quien lo ratificó el 6 de febrero de 1929.

XI. CONVENCION SOBRE ASILO POLITICO

Es evidente que el paso del tiempo dio lugar a la especialización de la terminología en la regulación del asilo, tal es el caso de la presente Convención celebrada el 26 de diciembre de 1933 en Montevideo en la Séptima Conferencia Internacional Americana. México es parte de esta Convención para quien entró en vigor el 27 de enero de 1936, publicado en el diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 1936.

La Convención elimina el artículo primero de la Convención Penal de 1928 y lo substituye por el artículo 1º de la Convención de 1933 que se analiza. El nuevo artículo establece la ilicitud de dar asilo a los delincuentes comunes, en la inteligencia de que quienes logren asilarse deberán ser entregados a su gobierno. Ante tal entrega, en realidad el asilo no existe.

Este documento, al igual que el anterior, determina que la calificación de delito político o delito común será dada por Estado al que se solicita asilo. Las innovaciones de esta Convención son cuatro:

- Le otorga al asilo la naturaleza de institución humanitaria, a lo que suma que el asilo no está sujeto a la reciprocidad.
- Establece que el Estado que acepte el asilo con limitacio-

nes, estará sujeto a las mismas limitaciones frente a los demás Estados.

- La Convención reconoce que las partes pudieran haber contraído compromisos entre ellas con anterioridad, por lo que estos deben ser respetados.
- El documento aclara que el hecho de que un agente diplomático sea retirado de su representación por haber otorgado asilo, en forma alguna significa rompimiento de relaciones entre los Estados, lo único que debe ocurrir es el cambio de funcionario.

Los artículos 6, 7, 8 y 9, tienen las cláusulas relativas a la ratificación, depósito de instrumentos, vigencia que sería indefinida, la adhesión y accesión, así como las lenguas que serían el inglés, francés y portugués.

México es parte de esta Convención, misma que ratificó el 27 de enero de 1936, además de México, la ratificaron diecisiete Estados.

XII. TRATADO SOBRE ASILO Y REFUGIO POLÍTICOS

El tratado en realidad es una revisión del tratado de Derecho Penal Internacional del 23 de enero de 1889. El documento es muy amplio, comprende las figuras de asilo y refugio, en 19 artículos de los cuales solo diez regulan el asilo.

En atención a que sólo lo han firmado y ratificado Paraguay y Uruguay y, a que México no lo firmó, sólo se hará referencia a los artículos 5, 6 y 10. Concretamente el artículo 5 se refiere a la intervención de los asilados en asuntos políticos, lo que dará lugar a que el asilo cese.

El artículo 6 dispone la salida inmediata del asilado mediante el salvoconducto, a quien se le permitirá llevar consigo sus documentos y dinero para sostenerse. El artículo 10 del tratado prevé que, en caso de rompimiento de relaciones con un Estado y el consecuente retiro del representante del Estado en cuya Embajada se dio asilo, los asilados saldrán con él representante, los que, en el supuesto de no ser recibidos por el Estado asilante. Serán llevados a un tercer Estado, este es el asilo neutro.

XIII. CONVENCION SOBRE ASILO DIPLOMATICO

El documento está exclusivamente dirigido a regular el asilo diplomático, por lo tanto, es una Convención muy completa sobre el tema en estudio.

La firma de la Convención tuvo lugar el 28 de marzo de 1954 en la Décima Conferencia Interamericana celebrada en la ciudad de Caracas. Consta de 24 artículos, de los cuales 21 contienen la regulación sustantiva, en tanto que los otros tres se refieren a las cláusulas que todo documento de esta naturaleza tiene, tales como las lenguas, inicio de vigencia, duración que será indefinida, y la denuncia, que debe manifestarse con un año de anticipación.

La Convención regula el asilo en legaciones, navíos de guerra y campamentos o aeronaves militares lugares en los que exige se respeten. Sobre este punto, la Convención aclara que si los navíos de guerra, y las aeronaves militares se encuentran en su lugar de reparación, en forma alguna serán considerados como posibilidad de asilo. Esta excepción es perfectamente lógica ya que de aceptar el asilo en tales condiciones, toda la población se aislaría.

Otro punto importante es el contenido en el artículo 2º que reconoce el derecho de los Estados de otorgar o no el asilo, decisión que por ser soberana no tiene que ser explicada. En atención "(...) a que uno de los supuestos de procedencia del asilo es la urgencia de obtener la protección, el artículo 6º determina que, por

urgencia debe entenderse la persecución de que sea objeto una persona, bien que la realice una multitud o la autoridad política, lo que implicaría el riesgo de la integridad de tal individuo”. La calificación de urgencia debe determinarla el Estado asilante.

La Convención aclara en el artículo 10, que no importa si el gobierno de un Estado no está reconocido, sus ciudadanos tendrán la posibilidad de ser asilados, sin que ello tenga como resultado el reconocimiento del gobierno.

El procedimiento a seguir, una vez que se otorga el asilo, esta detalladamente regulado en los artículos 13, 15 y 17 que determinan el otorgamiento del salvo-conducto, única forma de abandonar el país. El Estado asilante puede solicitar que por escrito se le garantice la seguridad al asilado a fin de que sea trasladado a otro país sin riesgo.

Ante el supuesto de que el traslado exija el tránsito por otro país, se debe solicitar su autorización mediante la presentación del salvo-conducto. Durante el traslado la seguridad del asilado está a cargo del Estado asilante, sin embargo, no tiene la obligación de radicarlo en su país, para lo que deberá obtener la anuencia de un tercer Estado y entregarlo a él. Este supuesto es conocido como asilo neutro, en atención a que el tercer Estado no tendría ninguna relación con el asilado ni con los dos países implicados.

Estos son los puntos nuevos que incluye la Convención sobre Asilo Diplomático, el resto de las disposiciones son similares a la Convención anterior. Finalmente se incluye en el artículo 17 la posibilidad de la extradición del asilado, por lo que el Estado tendrá treinta días para solicitarlo pasados los cuales el Estado en que se encuentre la persona asilada dejara de vigilarla.

La Convención fue firmada y ratificada por México el 6 de febrero de 1957 fecha en que entró en vigor. Su publicación en el Diario Oficial de la Federación fue el 5 de abril de 1957.

XIV. CONVENCIÓN SOBRE ASILO TERRITORIAL

Esta última Convención en materia de asilo fue firmada por México en Caracas, Venezuela, el 28 de marzo de 1954. El documento es una muestra de reconocimiento y respeto a la soberanía del Estado y a la libertad del asilado. El asilo territorial se objetiviza en el momento en que el perseguido, por razones políticas, ingresa a un Estado sin haber solicitado autorización.

En este orden de ideas, la convención establece el derecho de todo Estado, a recibir en su territorio a cualquier persona, por lo que en el supuesto de que, el asilado sea perseguido al encontrarse ya en el Estado receptor, tal conducta será considerada un acto de agresión, aun bajo la circunstancia de haberse iniciado la persecución en el Estado del que la persona huye.

Aun cuando el ingreso de la persona perseguida haya sido subrepticio, no conlleva su expulsión o deportación, siempre que el Estado asilante compruebe que se trata de un delincuente político. El asilado tendrá libertad de reunión y de expresión, con el límite de que tales derechos no afecten al Estado asilante o al Estado expulsor.

El Estado receptor está obligado a ejercer vigilancia sobre los asilados en cuanto a su cercanía con las fronteras, a fin de evitar actos subversivos. Tal distancia, obviamente la fijara el Estado asilante.

Respecto a la libertad de tránsito, el asilado tiene la obligación de notificar al Estado requerido el lugar al que se trasladará, quedándole prohibido ir a su Estado de procedencia o del que huyo. De no cumplir con estos requisitos, cesara la protección.

La Convención es pequeña, sólo comprende 15 artículos, de los cuales 11 tienen la regulación sustantiva. De acuerdo con los tratados suscritos, México tiene gran prestigio en su trayectoria internacional en materia de asilo.

XV. EL ASILO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Actualmente el derecho de asilo está regulado en el artículo 11 constitucional, la pregunta es ¿Qué ocurrió antes? La Constitución Mexicana, desde 1917, mantuvo en el artículo 11 el mismo texto que a continuación se transcribe:

Art. 11.- Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo conducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes de emigración, inmigración y salubridad en general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

En ningún dispositivo la Constitución aludía al asilo, situación que cambió el 10 de junio de 2011, con la adición de un párrafo al artículo 11 en el que reguló el asilo en los términos siguientes: “En caso de persecución por motivos de orden político, toda persona tiene derecho a solicitar asilo; por causas de carácter humanitario recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones”.

Este párrafo, con toda claridad otorga el derecho de solicitar asilo y remite para su regulación, a la ley secundaria. El artículo 11 constitucional nuevamente tuvo un cambio el 15 de junio de 2016, fecha en que se eliminó el párrafo aumentado el 10 de junio de 2011, y se substituyó por el siguiente: “Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de las condiciones será de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones”.

Respecto a los párrafos adicionados en 2011 y 2016 procede destacar varios aspectos. En la adición de 2011, se considera, en

primer lugar que el asilo se otorgará “por causas de carácter humanitario”. En segundo lugar, la Constitución remite a la ley, que en este caso es la Ley de Migración. En este punto es necesario aclarar que en realidad el asilo estuvo regulado desde la Ley de Población.

En cuanto a la reforma de 2016, hay un cambio fundamental debido a que la Constitución plantea un sistema ecléctico, ya que en el reconocimiento del derecho de asilo, remite a los tratados internacionales y en su regulación en materia de procedencia y excepciones remite a la ley, la que obviamente será la interna.

En este orden de ideas el asilo procede en México de acuerdo con los tratados que ha suscrito y su procedencia o improcedencia se regula por la ley secundaria, que es la Ley de Migración.

XVI. LEY DE MIGRACIÓN

La regulación del asilo en la Ley de Migración se encuentra en los artículos 3º fracción III, artículo 13, fracción III, 42, 54, 1) 59, párrafo segundo 112 fracción segunda, III, V, y 121 párrafo segundo. De las normas señaladas se transcribirán las que regulen directamente el derecho de asilo. El artículo 3º fracción III da la definición asilado:

III. Asilado político: es quien solicita el ingreso a territorio nacional, para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas, en los términos de los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano.

Artículo 13.- Los migrantes y sus familiares que se encuentren en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos tendrán derecho a que se les proporcione información acerca de:

(...)

III.- La posibilidad de solicitar su reconocimiento de la condición de refugiado, el otorgamiento de la protección complementaria

o de la concesión de asilo político y la determinación de apátrida así como los procedimientos respectivos para obtener dichas condiciones.

En este artículo se comete el error de regular el asilo, el refugio, la protección y la apatridia y protección complementaria como si se tratara de instituciones iguales y los mismo ocurre en los artículos 54 1) 59 párrafo segundo, 112 fracciones II; III, V, lo que demuestra el desconocimiento absoluto de la técnica legislativa, y lo mismo ocurre, con los artículos 54 1) 59 párrafo segundo 112 fracción II, III y V.

Lo anterior demuestra una absoluta ignorancia del legislador respecto a la materia migratoria y la técnica legislativa. El único artículo que distingue correctamente es el 121 párrafo segundo que dispone:

Art. 121. (...)

El retorno asistido y la deportación no podrán realizarse más que al país de origen o de residencia del extranjero exceptuando el caso de quienes hayan solicitado el asilo político o el reconocimiento de la condición de refugiado, en cuyo caso se observara el principio de no devolución.

Otro punto importante de la reforma de 2016 al artículo 11 constitucional es la que conduce a preguntar: ¿A qué tratados se refiere la constitución?, ¿a los que no suscribió? o a los que pudieran surgir en el futuro. La respuesta es obvia, los tratados que deben aplicarse son los que suscribió y los que en el futuro se firmen.

XVII. EJERCICIO DEL DERECHO DE ASILO EN MÉXICO

México ha suscrito cuatro tratados, ¿cuál ha sido la realidad en su aplicación?, ¿cómo ha actuado la Cancillería mexicana ante el derecho de asilo que tienen los extranjeros perseguidos? Antes de

hacer referencia a uno de los capítulos históricos de más orgullo para la diplomacia mexicana, es necesario aclarar que durante mucho tiempo las figuras de asilo y refugio no estuvieron totalmente diferenciadas, de tal forma que, indistintamente se hacía referencia al asilo y al refugio, lo que jurídicamente es incorrecto, ya que como claramente lo señala la Ley de Migración y su precedente, la Ley de Población, asilado político es el perseguido directamente por diversas causas que pueden ser étnicas, culturales, religiosas o políticas. En tanto que el refugiado es el que huye de su país, también por diversas causas pero distintas como son la inestabilidad económica, seguridad social e incluso política. En síntesis, el asilado político huye por ser perseguido directamente y el refugiado huye voluntariamente.

Hecha la aclaración anterior, se hará referencia a Gilberto Bosques, quien por salvar la vida de judíos, libaneses, brigadistas internacionales y republicanos españoles,⁹ ocupa un lugar especial en la historia de las relaciones internacionales y diplomáticas de México por su honestidad y lealtad a su país y a su trabajo, como su representante como Cónsul, Ministro y Embajador.

Uno de los tantos ejemplos de actuación de Gilberto Bosques,¹⁰ en materia de asilo, fue con el conflicto cubano. Textualmente se transcribirá lo escrito por el Embajador Bosques, quien se refiere al Che Guevara y a la actividad de México para asilar a los cubanos por la persecución de Batista. Sobre el Che Guevara dice:

Era médico, hombre de gran integridad moral y revolucionario. Fidel Castro llegó después (...) Las actividades revolucionarias comenzaron a sentirse y, de parte del gobierno cubano, se empezó a solicitar la intervención de las autoridades mexicanas.

Luego se presentó el problema del asilo, sobre todo, después del asalto al cuartel Moncada. Al llegar a la Habana asilé a participantes

⁹ Cfr. *Jornada Semanal*, núm. 896-6-V-2011, p. 849.

¹⁰ BOSQUES, Gilberto, *Historia Oral de la Diplomacia Mexicana, Trayectoria de un Revolucionario*, Secretaría de Relaciones Exteriores-Instituto Dr. José María Luis Mora, pp. 110-117.

de aquella acción. Se agravó progresivamente la persecución enco-nada del gobierno de Batista y fue creciendo también el número de asilados. En algunos casos hubo dificultades para formalizar oficialmente los asilos. Hombres que habían de sufrir despiadadas torturas. Se asilaban, se les curaban. Al gobierno cubano no le con-venía que llegaran a México presentando huellas de esas terribles torturas y los relatos de la represión. Había casos en que era muy visible todo, como aquel al que le quemaron los pies, y llegó a Mé-xico con éstos vendados.

El asilo diplomático en Cuba tuvo aspectos especiales de una ges-tión diplomática ardua y muy complicada. Fue necesario enfrentar situaciones que estaban fuera del cauce normal, del apoyo legal y en las que hay una faceta importante: el conocimiento de la legislación del país. Nosotros estábamos obligados, como cualquier diplomá-tico debe estarlo, a conocer la Constitución y leyes de cada país, a conocer las leyes, las circulares y los reglamentos del ramo militar, ya que el ejército era fuerza de dominio.

El ejército contaba, con medios de espionaje organizados. Había un organismo militar de represión y espionaje con asistencia técnica norteamericana, era el Servicio de Inteligencia Militar, el famoso SIM, que perseguía especialmente a los comunistas y a los políticos más radicales del país.

Como éste, hay muchos ejemplos más del asilo que México otorgó, como el caso de Campora en Argentina, quien estuvo asi-lado en la embajada de México durante tres años y cuyo salvocon-ducto se le otorgó sólo para morir en este país.

XVIII. FILOSOFÍA DEL DERECHO DE ASILO

En este punto es necesario plantear dos posturas, la que considera el asilo sólo bajo la perspectiva del derecho y la que lo califica como un derecho inherente a la persona. A estas dos posiciones

se suma la que sostiene que el asilo es un acto de agresión contra el Estado del cual se pide asilo.

Objetivamente, fuera de cualquiera de estas interpretaciones de la institución del asilo, es necesario tomar en cuenta las causas y los efectos de quien lo solicita y lo otorga. Por lo que independientemente de la calificación que se le otorgue por la doctrina, lo incuestionable es que el espíritu del derecho de asilo, radica en proteger a la persona, en su libertad, su vida y en su total integridad, tal derecho se fundamenta en la protección de estos valores, inherentes al ser humano. Que México ha contemplado y aplicado en su legislación y los ha practicado aún antes de incluirlos en la Constitución, y al introducirlos en el artículo 11, le ha dado al asilo la jerarquía de una garantía constitucional invocable y protegible por el máximo orden jurídico del derecho mexicano: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

XIX. CONSIDERACIONES FINALES

El asilo ha sido una institución jurídica siempre presente en el derecho mexicano. Desde la primera Ley de Población se reguló el asilo y, muchos años después, se estableció debidamente, la diferencia entre asilo y refugio.

Fue hasta el año 2011 en que por primera vez se adicionó un párrafo a la norma que regulaba a los extranjeros y con la reforma de 2016 se dio la apertura a la aplicación de los tratados y a la regulación nacional con fundamento en el artículo 133 de la Constitución.

Aunado a lo anterior, la tradición de México en las relaciones internacionales ha sido de protección y respeto a la persona en su libertad y dignidad, por lo que el derecho de asilo ha sido en un claro ejemplo de ello.

XX. BIBLIOGRAFÍA

Libros

- BASAVE FERNÁNDEZ DEL VALLE, Agustín, “Significación y Sentido del Asilo Diplomático”, *Filosofía del Derecho Internacional*, Ius filosofía-Polítosofía de la Sociedad, México, UNAM, 1989.
- COULANGES, Fustel De, *La Ciudad Antigua, estudios sobre el culto, el derecho y las instituciones de Grecia y Roma*, México, 4ª ed., Porrúa, núm.181, 1980.
- GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, *Temas Selectos de Derecho Internacional*, 4ª ed., México, UNAM, 2003.
- PETIT, Eugene, *Tratado Elemental de Derecho Romano*, 9ª ed., Madrid, Editorial Saturnino Callejas, 1950.
- PLATÓN, *Diálogos, Apología de Sócrates, Critón o del Deber*, México, Porrúa, 1981.
- REMIRO BROTONS, Antonio, *Derecho Internacional*, s.n.e., Madrid, Mac Graw Hill/ Interamericana de España, 1997.
- RONNING C., Neale, *Derecho y Política en la Diplomacia Interamericana*, México, UTEHA, 1965.
- SEÁRA VÁZQUEZ, Modesto, *Derecho Internacional Público*, 14ª ed., México, Porrúa, 1993.
- SEPÚLVEDA GUTIÉRREZ, César, *et. al.*, *Coloquio Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina*, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos/ IJ-UNAM, 1982.
- SEPÚLVEDA GUTIÉRREZ, César, *Derecho Internacional*, 8ª ed., México, Porrúa, 1977.

Diccionarios

- Diccionario Jurídico Espasa Lex*, s.n.e., Madrid, Espasa Calpe/ Fundación Tomas Moro, 1999.
- DÍAZ, Luis Miguel y LENHART, Ben, *Diccionario de Términos Jurídicos*, 2ª ed., México, Themis, 1994.

Normatividad

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 166ª ed., México, Porrúa, 2012.

Convención sobre Asilo Diplomático, Caracas, Venezuela, 28 de marzo de 1954.

Convención sobre Asilo Político, Montevideo, Uruguay 26 de diciembre de 1933.

Convención sobre Asilo Territorial, Caracas, Venezuela 28 de marzo de 1954.

Tratado sobre Asilo y Refugio Político

Tratado de Derecho Penal Internacional

Ley De Migración, Diario Oficial de la Federación, 25 de mayo de 2011 y Diario Oficial de la Federación, 15 de agosto de 2016.

