

34.489
B.517a
1957
F.4YES.

13-6-84

0-0-00

DEVUELTO
A LA BIBLIOTECA
de LA FACULTAD DE
JURISPRUDENCIA Y CIEN
CIAS SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD
DE EL SALVADOR
Por:
Lic. Carlos Abraham León

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y
CIENCIAS SOCIALES

ALGUNOS ASPECTOS DEL DERECHO DE ASILO DENTRO DE
LAS CONVENCIONES SUSCRITAS POR EL SALVADOR.

T E S I S

Presentada por:

EDGARDO BERNAL
EN EL ACTO DE SU DOCTORAMIENTO.

SAN SALVADOR- EL SALVADOR- CENTRO AMERICA

1957.





JURADOS QUE PRACTICARON LOS EXAMENES
PRIVADOS DE DOCTORAMIENTO

LEYES SUSTANTIVAS, CIVILES, PENALES Y MERCANTILES:

Presidente: Dr. Manuel Castro Ramírez h.
 1er. Vocal: Dr. José María Méndez
 2o. Vocal: Dr. Ricardo Mena Valenzuela

LEYES PROCESALES Y ADMINISTRATIVAS:

Presidente: Dr. Francisco Arrieta Gallegos
 1er. Vocal: Dr. Mario Castrillo Zeledón
 2o. Vocal: Dr. Adolfo Osear Miranda.

CIENCIAS SOCIALES, CONSTITUCION Y LEGISLACION LABORAL:

Presidente: Dr. Max P. Brannon
 1er. Vocal: Dr. Julio Fausto Fernández
 2o. Vocal: Dr. Tony Vassiliu

EXAMEN PUBLICO

Presidente: Dr. Alfredo Martínez Moreno
 1er. Vocal: Dr. Carlos Serrano García
 2o. Vocal: Dr. Antonio Meléndez Prado

:::::::::::
 :::::::::::
 :::::::
 :::::
 :::
 :
 :

DEDICATORIA

A mis padres:

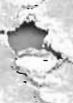
JOSE BERNAL

ROSA MORENO DE BERNAL

A mis hermanos:

MARIO BERNAL

ANGELA DE LAING-MEASON



*Carlos
León*

INTRODUCCION

Lic. Carlos Abraham León

El Derecho de Asilo es una de las cuestiones de más apasionante interés en nuestra vida jurídico-política, no sólo por sus aspectos doctrinarios y prácticos, sino también por el sentido humano que presentan los casos en que ha sido aplicado.

El Derecho de Asilo, tanto territorial como diplomático, igualmente denominado externo e interno, tiene defensores y adversarios que rivalizan en argumentos y recursos, pero, más allá de la polémica, dicha institución, a la cual Merlin señaló como fuente de discusiones y querellas, - ha cobrado innegable importancia dentro del orden jurídico internacional.

El Derecho de Asilo, en sus dos facetas ya enunciadas, está íntimamente ligado al ejercicio de lo que la sistemática jurídica moderna entiende por soberanía y, esta calidad o facultad del Estado, condenada como un "mito" por Duguit, trasmite al asilo mucho de su alcance y significación.

Los orígenes del llamado asilo diplomático radican en el siglo XVI, al estructurarse en forma definida, las diversas representaciones diplomáticas en los países europeos, pero dicha institución adquiere vigencia cuando los soberanos de entonces comenzaron a respetar los privilegios e inmunidades de los diplomáticos en ejercicio.

El Asilo Territorial, en cambio, aparece desde que un Estado, en uso de su soberanía, ha brindado refugio o amparo a los perseguidos tanto por delitos políticos como por delitos comunes.

La indudable problematicidad del asilo diplomático, por sus especialísimas condiciones, ofrece mayores escollos al estudiado que el asilo -

territorial, debido principalmente a que, en el primero, se aplica el principio de la extraterritorialidad, como aplicable a las representaciones diplomáticas acreditadas ante un gobierno debidamente constituido. Ese principio de extraterritorialidad ha sido ampliamente examinado, llegándose a conclusiones contrapuestas, ya que mientras algunos internacionalistas todavía lo defienden, otros prefieren utilizar lo que denominan inmunidad de jurisdicción, la cual configura ese territorio llamado ficticio por Sánchez de Bustamante, donde se mueven las representaciones diplomáticas de referencia.

Al dejar para después el análisis de tales problemas, basta en este momento destacar, cómo en el ejercicio del derecho de asilo diplomático entran en juego múltiples intereses y nociones, en una lucha que no por protocolaria resulta menos virulenta. Y los numerosos casos en que se ha discutido el derecho de asilo diplomático, algunos de ellos realmente dramáticos, indican muy bien las alternativas de dicha institución.

* Hechas las anteriores consideraciones deseamos pedir, de antemano, excusas por las fallas y limitaciones de esta Tesis con la que optamos al título de Doctor en Jurisprudencia y Ciencias Sociales, aclarando de una vez por todas, que si hemos escogido como Tema de la misma el Derecho de Asilo, no es por ignorar que esclarecidos juristas lo han tratado con maestría y erudición, sino por haber despertado nuestro interés, todo dentro de nuestras limitadas capacidades.

Tal vez fuera oportuno recordar que el Dr. Alejandro Alvarez sostuvo que existe un derecho internacional americano; y, con respecto a ese juicio, cabe decir que una de las instituciones, tal vez no justificativas de

tal derecho hemisférico, pero de singular fisonomía es el derecho de asilo. Este sería otro motivo para dedicar algún esfuerzo a estudiar sus distintos aspectos.

En el desarrollo de nuestro asunto trataremos en primer lugar la Notación del Asilo; después su Fundamentación; luego el Asilo Territorial y - el Asilo Diplomático; y, finalmente, algunos casos concretos en que se ha aplicado.

Igualmente suprimiremos las referencias y datos históricos que no sean indispensables, pues de suyo son bastante conocidas.

: : : : :
: : : : :
: : : :
: : :
: :

NOCION DEL ASILO.

El asilo, etimológicamente, viene del griego y significa "lugar de - refugio".

La sola raíz que citamos nos dice que en el asilo hay, como en toda relación jurídica, un sujeto de pretensión que es el Estado requirente, - un sujeto de prestación que es el Estado requerido, y un objeto que es la entrega o no entrega del perseguido en cuestión.

En sentido objetivo el Derecho de asilo es la seguridad que un Estado confiere en su propio territorio o en sus representaciones diplomáticas, a personas acusadas de ciertos delitos, substrayéndolas así a la jurisdicción de otro Estado. Nos permitimos modificar el término "protección" usado por los autores, cambiándolo por el de "seguridad" en la noción expuesta, debido a que aquél pareciera involucrar un favor o gracia; en cambio, seguridad implica un derecho.

En sentido subjetivo el derecho de asilo es la facultad propia de -- una persona perseguida por un delito de cierta naturaleza para solicitar y obtener seguridad, sea en el territorio de otro Estado, sea en una representación diplomática del mismo.

El derecho de asilo, territorial o diplomático, o más correctamente - externo o interno, acusa siempre ese elemento de seguridad. Y según muchos tratadistas, constituye una excepción a las normas ordinarias, pues mediante él se paraliza la acción de un Estado soberano. De allí las frecuentes querellas y dificultades que suscita el derecho de asilo, de las cuales nos ocuparemos más adelante.

El carácter jurídico del asilo ha sido bastante discutido y aún en -

- religioso
- Territorial o diplomático
- seguridad
- all' fine asilo

la actualidad no goza de plena aceptación. Los Estados americanos, con excepción de los Estados Unidos, lo aceptan en forma general, mientras que los países europeos y los juristas del viejo continente lo han visto siempre con marcada prevención. En Latinoamérica el asilo está tan reconocido jurídicamente que muchas Convenciones y numerosos Tratados internaciona--les se dedican a reglamentarlo. Como el punto es arduo preferimos trans--critir lo siguiente: "Entre los argumentos que se esgrimían en favor del particularismo del derecho internacional americano figuraba en todo momento y en primera línea, la especial atención consagrada al asilo diplomático, a diferencia de los preceptos del derecho internacional común que no lo reconocían como institución obligatoria. El viejo planteamiento del tema ha quedado totalmente superado por las nuevas circunstancias. Si bien es cierto que siguen siendo los países hispanoamericanos los adelantados en la tarea de hacer del asilo un elemento capital del Derecho Internacional, no es menos evidente que todo el movimiento internacional se ha --- orientado resueltamente en favor de una adecuada reglamentación de esta Institución. Prueba fehaciente de tal corriente la tenemos en los traba--jos del Instituto de Derecho Internacional (sesión de Bath, 1950), su inclusión en los anteproyectos preparados por la Comisión Permanente de Derechos del Hombre (ONU), y la actividad desplegada por otros organismos, en los que, por medios muy distintos, se toca el inmenso problema de la -seguridad y libertad de los hombres."

En nuestro humilde criterio nos parece que lo transcrito de M. Aguilar Navarro, "Estudios Americanos" Nos. 21-22, marca un criterio acertado, pues los juristas de Europa han ido modificando su actitud frente al dereg

cho de asilo, aunque, como pasó en el fallo de la máxima Corte de Justicia en el caso de Haya de la Torre, todavía falto mucho para una aceptación plena de tal institución.

FUNDAMENTO DEL ASILO. ?

Puede sintetizarse el problema mediante la pregunta siguiente que hace Antokoletz en su "Tratado Teórico y Práctico de Derecho Diplomático y Consular": el asilo es un derecho, un deber o un simple acto de humanidad?

El mismo tratadista refiere también que la corriente europea, a partir de la reglamentación que del tema hiciera el Instituto de Derecho Internacional, se decidió primeramente por eliminar el asilo del campo jurídico, pero después "prevalció el criterio de no desautorizarlo, aunque se consideró que pertenece más a la Moral que al Derecho".

En el fondo ese "valor moral" del asilo en nada afecta, más bien refuerza la eficacia jurídica del mismo, pues un Estado puede tener razones morales y de derecho para no permitir que otro persiga a ciertos delincuentes.

Ayuda a comprender por qué se niega al asilo el carácter de derecho, la historia de esa institución, según la relatan los más distinguidos internacionalistas: En Grecia los diplomáticos gozaban de muchos privilegios, y lo mismo pasó en Roma, la cual declaraba la guerra si se ofendía gravemente a sus representantes, y el Digesto sancionó al romano que golpeaba a un diplomático extranjero entregándolo a ese país para que éste lo castigara, de acuerdo con sus leyes.

En la época moderna, cuando los juristas recurren al principio de extraterritorialidad para proteger a los representantes en el exterior, los

mismos diplomáticos abusaron transformando sus residencias en lugares inviolables mediante el privilegio llamado "franchise du quartier". Grocio define la extraterritorialidad así: "como por una especie de ficción se los considera (a los diplomáticos) como la persona misma del soberano que representan, del mismo modo por una ficción parecida los diplomáticos se reputan hallarse fuera del territorio en que ejercen sus funciones, de suerte que no están regidos por las leyes civiles de dicho territorio. ("El Derecho de la Guerra y de la Paz").

De acuerdo con ésto el diplomático abusó de sus privilegios en numerosos casos y tratándose del asilo, llegó a concederlo aún a delincuentes comunes o conocidos criminales. Estos abusos causaron el desprestigio del asilo y, además, que llegara a confundirse el asilo con la intervención, pues el diplomático que asilaba a tales sujetos a cada rato molestaba al otro Estado dentro de su propio territorio.

Esas circunstancias produjeron que los autores de Europa se negaran a reconocer el carácter jurídico del asilo, en vista de los problemas a que daba lugar. Sólo España siguió concediendo asilo el carácter de derecho.

En cambio, los países latinoamericanos han desarrollado notablemente el asilo, tanto en la doctrina como al través de las distintas convenciones internacionales que estudiaremos en su oportunidad. Pese a que todavía queda mucho por hacer, nuestras naciones pueden estar orgullosas de tal labor, ya que, gracias a la aplicación y uso del asilo, en su doble fase diplomática y territorial, muchos elementos, de gran significación personal y colectiva, han logrado rehacer sus vidas y dedicarse a sus pro

pías actividades, guardando gratitud al asilo como institución y al Estado que les ayudó en sus momentos críticos.

El derecho de asilo, no obstante los problemas y dificultades, tiene una vigencia internacional en nuestras latitudes. Y los principios morales, respaldando a los jurídicos, también cooperaron a esa labor. El reconocimiento del asilo como derecho implica un progreso doctrinario y práctico, pero restringiéndolo a los delincuentes de tipo político. Esta restricción constituye algo importante, pues sería vergonzoso que un Estado pusiera su prestigio y su dignidad para apoyar y proteger a delincuentes del orden común. Tratándose de éstos, el derecho internacional no admite la posibilidad de que se les ofrezca seguridad ninguna mediante el asilo en cualquiera de sus clases. Uno de los motivos que dificultan el esclarecimiento de la naturaleza del asilo estriba precisamente en no distinguir, desde el primer momento, entre delincuentes políticos y delincuentes comunes, ya que la situación y conducta de aquéllos es absolutamente distinta de la de éstos.

Conforme a lo anterior, el asilo como institución jurídica, alcanza utilidad únicamente para ciertos delitos, los cuales, cual bien lo aclara la Escuela Positiva en el Derecho Penal, revisten una peligrosidad especial y obedecen a motivaciones singulares. Por eso repetimos que el alcance y naturaleza jurídicos del asilo tienen que ir estrechamente ligados a la índole de los delitos imputables a las personas a favor de quienes sirve el referido derecho.

Son de sobra conocidas las dificultades que hay en el derecho penal para distinguir entre los delitos políticos y los delitos comunes, al gra-

do que no faltan autores que consideren el asunto como irresoluble. La doctrina penal admite que, mientras para los delitos comunes hay criterios más o menos estables, los delitos políticos aparecen casi siempre reacios a la clasificación y sistematización.

Enrique Ferri, por ejemplo, en el Proyecto del Código Penal Italiano del cual fué ponente, dice: "Son delitos político-sociales los cometidos exclusivamente por motivos políticos o de interés colectivo. "A pesar de cierta repetición en los términos puede interpretarse que la diferencia radica en que los delitos comunes obedecen a móviles egoístas e interesados, mientras que los delitos políticos obedecen a móviles altruístas o desinteresados.

El Dr. Enrique Córdova en su obra "Estudios Penales" dice sobre el particular: "Muy distinta es la condición del delito político. Detrás de esta clase de trastornos se proyecta sugestiva la imagen de la Patria. El delito podrá ser resultado de una aberración injustificable, pero subjetivamente considerado el criminal, aunque los males que haya producido sean mayores que los que ocasionaría el delincuente común, tiene a su favor la excusa de que cree que se mueve en beneficio de su Patria, y esa creencia, formada por un sentimiento elevado, generoso, aunque constituya una aberración lo coloca en el grupo de los delincuentes políticos."

Esos conceptos del Dr. Córdova tienen mucho de verdadero. El delincuente político obra por entusiasmo patriótico, por fervor cívico, por convicciones. Y, por ello, su delito tiene especiales caracteres y merece un tratamiento específico, el cual se manifiesta en la seguridad que, en esos casos, le ofrece otro Estado, bajo cuyo pabellón está en condiciones

de guarecerse.

Cuello Calón, en su "Derecho Penal", considera delitos políticos a los que atentan contra el orden político del Estado, sea externo o interno, pero el autor español agrega que "suelen dividirse los delitos políticos en delitos políticos puros que sólo lesionan el orden político del Estado y delitos políticos relativos que atentan juntamente contra el orden político y contra el derecho común." El maestro Cuello Calón concluye diciendo que "para calificar el hecho de delito político deberá atenderse a los móviles puramente políticos que impulsaron al agente a la realización de un hecho punible y a la personalidad toda del delincuente. Así cuando se delinca por devoción a una idea o a un credo político, cuando el delincuente obre impulsado por nobles anhelos de procurar el bien de su país, de evitar su decadencia y ruina; sus actos, cuando la entera vida y la personalidad toda del delincuente confirmen la elevada motivación del hecho, éstos deberán ser reputados como delitos políticos aun cuando los actos realizados no violen derechos o intereses propiamente políticos, aún cuando se trate de hechos considerados como delitos comunes." p. 264 y -- 265.

Cuello Calón también se apoya en ese sentir subjetivo de que nos habla el Dr. Córdova, aclarando que, cuando la personalidad toda y la entera vida del delincuente confirmen la elevada motivación del hecho nos encontramos ante un delincuente que debe ser tenido como delincuente político y no común. Así el proyecto de Código Penal Alemán de 1925, citado por el mismo Cuello Calón, registra a los llamados delincuentes "por convicción", a quienes el mismo ordenamiento penal los interna y no sanciona, -

dándole a la medida un carácter de "custodia honesta". Esos delitos por convicción resultan muy similares a los delitos políticos cuya naturaleza, bastante complicada, no por ser un problema que atinge al derecho penal - deja de preocupar al internacionalista, sobre todo al que estudia el derecho de asilo.

En el desarrollo de sus ideas el propio Cuello Calón aclara: "no conciben que se reputen delitos políticos para los fines de un trato penal -- privilegiado, aquellos hechos cuya brutalidad es reveladora de una peligrosa perversidad. Estos deben ser sometidos, no obstante los móviles del agente, en nombre de la seguridad social, al tratamiento asignado a la delincuencia común. Ya en algunos tratados de extradición y sobre todo en la doctrina científica relativa a ésta, se manifiesta este sentido a negar asilo a los delincuentes cuando sus hechos revisten especial brutalidad."

Sobre este último punto tratado por el ilustre profesor de Barcelona, volveremos al considerar el llamado asilo territorial o externo, pues es el que toca más íntimamente con la extradición. Pero, por el momento nos restringimos a decir que, a pesar de los esfuerzos de los penalistas, ayudados por los mismos internacionalistas, la definición del delito político tanto puro como conexo, resulta casi imposible, siendo oportuno referirnos a Podestá Acosta quien en su "Manual de Derecho Internacional Público" dice:

"No es fácil, sin embargo, determinar qué se entiende por delito político. En un comienzo se tomó en cuenta para la definición el motivo del hecho, pues se consideraba delito político el ejecutado como un paso nece-

sario para alcanzar un propósito de esta especie. Posteriormente, estimándose demasiado amplia esa norma subjetiva, se entendió que un delito era de carácter político cuando el hecho tenía por mira ulterior las instituciones del Estado, con lo cual resultaba que no eran delito político la traición ni el espionaje al servicio de otro Estado, la inteligencia con el enemigo, etc."... Y más adelante agrega: "El problema se complica con los llamados delitos conexos, o sea aquéllos en que el delito político en vuelve a la vez un delito común: por ejemplo, el asesinato o las lesiones producidas como medio para lograr un propósito político."

Todo alcance en la tipificación más exacta del delito político redundará en beneficio de la técnica del asilo, aunque es preciso insistir en que muchos casos de asilo son bastante claros en cuanto a la naturaleza del delito, atendiendo, como dice Cuello Calón, a la personalidad toda, a la vida entera del delincuente.

En la discusión sobre el alcance y naturaleza del asilo hay quienes, en lugar de confinarlo a la moral o defender su naturaleza jurídica, optan por soluciones mixtas, como aquélla que dice que tal institución es de índole político-jurídica.

Estamos de acuerdo en que hay consideraciones políticas sobre el asilo y tiene que haberlas porque de otro modo no podría configurarse plenamente en su propia estructura, pero de eso a admitir sin mayores distinguos esa simbiosis político-jurídica como definitoria del derecho de asilo existe mucha distancia. La confusión surge del hecho de que se confiere asilo precisamente a los llamados delincuentes políticos, cuyos móviles y rasgos han sido objeto de las páginas anteriores. Esa circunstancia no

es suficiente para concluir en algo híbrido, es decir, la naturaleza jurídico-política del mismo asilo. Si dejamos a las cambiantes manifestaciones de la política el uso y aplicación del derecho de asilo, entonces muy poca seguridad hay sobre su legitimidad y beneficios. Las seguridades que son inherentes a tal institución desfallecerían si la política y no la ciencia política como conjunto de medios para el cumplimiento de las altas finalidades del Estado, sino la política "práctica" y aún más la política militante, poco margen deja a un desarrollo normal y paulatino del derecho de asilo, exponiéndolo a una serie de contingencias que todos podemos imaginar.

Por ello ese hibridismo jurídico-político es doblemente peligroso. Por una parte muy poca aclara, pues el hecho de que a lo jurídico se agregue indiscriminadamente lo político, no hace que avancemos en la resolución de nuestro problema que es la naturaleza jurídica del asilo; y por otra, el mezclar la política, con los riesgos de las pasiones y escollos de la misma, en vez de resolver las cosas, las complicaría todavía más.

ASILO TERRITORIAL.

Dijimos al principio que estudiaríamos en primer lugar el asilo territorial para luego hacer lo propio con el asilo diplomático, debido a la mayor complejidad de éste.

En efecto, el asilo territorial, cual lo veremos en el mismo lenguaje usado en la Convención de Caracas, implica, de inmediato, el ejercicio de la soberanía sobre el territorio del mismo Estado.

Por consiguiente, aunque pareciera a primera vista extraño, no se producen en el asilo territorial muchos de los motivos de fricción o que-

rella entre los Estados, quizá porque la distancia opera milagros, por --
más que se trate de países limítrofes, y, en cambio, el asilado dentro de
la representación diplomática de un Estado, siempre trae comentarios, in-
fluencias, luchas y está en condiciones de actuar más eficazmente que cuan-
do ya se halla en el país extranjero. De allí que, en términos generales,
el asilo diplomático es más espinoso que el territorial, aunque se dan ca-
sos de excepción como el que acaba de suceder con el ex-presidente Gral.
Juan Perón, quién dió motivo a que el gobierno argentino solicitara del pa-
raguayo su expulsión, por considerar que la estancia del jefe del justii-
cialismo en territorio paraguayo constituía una amenaza para el régimen -
argentino.

El caso de Perón integró asilo diplomático, mejor denominado interno
y asilo territorial, pues al principio el ex-mandatario llega a la cañone-
ra "Paraguay" cuyo capitán, Ernesto Cortese le confirió asilo en la nave
a su mando. El 2 de octubre de 1955, Perón, quién fuera derrocado el 19 -
de septiembre, abandonó el territorio argentino en un avión paraguayo, --
después de trece días de asilo en la cañonera; poco después, el 5 de octu-
bre, el gobierno del General Leonardi hizo saber al Paraguay que Juan Do-
mingo Perón no podía permanecer en su territorio, a riesgo de que se que-
brantarán las buenas relaciones entre los dos países; y no sólo esto sino
que el mismo gobierno argentino exigió que era ineludible que Perón salie-
ra del Paraguay con rumbo a una nación fuera del continente americano, a
riesgo de desagradar al régimen requirente.

Las desmesuradas exigencias argentinas no fueron atendidas por el go-
bierno Paraguay mas Perón tuvo que salir, voluntariamente hacia Panamá, -

nación que le había otorgado un permiso provisional para internarse en su territorio.

Citamos a grandes rasgos el caso de Perón como uno que sí presentó - serias dificultades al Estado asilante, aun cuando ya estaba en la fase - territorial del asilo que, primeramente, fué en una cañonera paraguaya. - En general, el asilo externo, como ya lo expresamos, no presenta tantas - modalidades ni exigencias, y por ello, es más fácil de atender que el diplomático.

Por el asilo territorial un Estado confiere seguridades en su territorio a un perseguido político, mientras no resuelva la extradición del mismo, cuando el Estado requirente así lo exija, dadas determinadas condiciones jurídicas.

El ejercicio inmediato de la soberanía estatal sobre el territorio - que, como afirman los tratadistas, es uno de los elementos esenciales del Estado, apoya y justifica el asilo externo. ✓

Pocos conceptos tan debatidos, tan polémicos, cual sostiene Jellinek, como la soberanía. Sobre ésta abundan aclaraciones y puntos de vista. Podestá Acosta -"Manual de Derecho Internacional Público- aclara: "El Estado soberano es el que, tanto del punto de vista del derecho interno como del externo, dispone de las atribuciones para regir la comunidad política que constituye. "Por su parte Jellinek en su "Teoría General del Estado" concluye en que "poder soberano de un Estado, es, por tanto, aquél que no reconoce ningún otro superior a sí; es, por consiguiente, el poder supremo e independiente". Kelsen afirma que "la soberanía del Estado significa que el orden jurídico estatal es supremo". (Teoría General del Estado, p.

142)

Es muy conocida la doctrina de León Duguit en torno al "mito" de la soberanía. El famoso profesor de la Universidad de Burdeos condena violentamente dicho mito y pugna por substituir la soberanía por la solidaridad social, sin darse cuenta de que, con ello, a la metafísica individualista contrapone su metafísica solidarista, con ropaje sociológico.

Jellinck ha declarado en la obra citada que "los intentos por eliminar del derecho público a la soberanía son antihistóricos", y la realidad parece darle la razón, pues a despecho de los duguitianos, cada vez que se trata de apelar a la máxima fuerza, se recurre nacional o internacionalmente a la soberanía, aún en los términos de las Convenciones Internacionales como lo veremos más adelante.

La controversia entre la soberanía cual noción absoluta y el derecho internacional como conjunto de normas que regulan tal noción resulta algo que desde luego no podemos tratar en esta tesis. Independientemente de tan profundo problema es lógico y natural, y además se cumple en el terreno del Derecho Internacional que un Estado, en ejercicio de su soberanía, confiera seguridad a un perseguido político, salvaguardando su vida y su libertad. Así el asilo territorial obra el efecto de que el asilado se coloque bajo la jurisdicción del Estado asilante, en el territorio de éste y con los derechos y las obligaciones que emanan de su legislación.

En tales casos, y que el perseguido ha logrado entrar al territorio del Estado asilante no puede ser entregado al Estado que lo reclama, a menos que se siga el procedimiento legal de extradición al tratarse de delitos comunes y de extranjeros. Nuestra Constitución Política en el inciso II del --

Art. 153 dice:

"La extradición no podrá estipularse respecto de nacionales en ningún caso, ni respecto de extranjeros por delitos políticos, aunque por consecuencia de éstos resultaren delitos comunes."

La extradición -define Podestá Acosta- "es la entrega de un individuo por un Estado, a otro Estado, que lo requiere, a fin de someterlo a su jurisdicción penal por un delito común de cierta importancia, que es punible por aquélla."

Tal concepto ha sido el resultado de una evolución prolongadísima y hasta cierto punto radical. Tanto en la Antigüedad como en la Edad Media, lo mismo que en los primeros siglos de la Epoca Moderna los delincuentes políticos eran entregados cuando un soberano se los reclamaba a otro. Los acusados por delitos de lesa majestad en aquellos tiempos en que todas las monarquías absolutas se ayudaban entre sí, con frecuencia eran entregados de un gobierno a otro y sometidos a crueles y, a veces, injustos cautiverios.

Todavía en el siglo XVIII las monarquías y regímenes absolutistas sometían a esas reglas inhumanas a los delincuentes políticos, sin preocuparse de los reos del orden común. Y fué hasta el siglo XIX, bajo la influencia de la Ilustración y de las ideas liberales, que cambió ese estado de cosas, siendo entonces prohibida la extradición tratándose de reos políticos y admitida para los delincuentes del orden común.

Poco a poco los diversos Estados fueron estableciendo Tratados de extradición entre sí, y la doctrina contribuyó a fijar cuales eran los requisitos necesarios para la entrega de los delincuentes comunes.

1o.- Que el delito sea común y no político.

Tal requisito obedece, entre otras razones, a la reflexión de que esos delincuentes no ofrecen peligrosidad fuera de su país, fuera de su medio social, lo cual no deja de ser muy relativo. Sin embargo, hay uniformidad en el derecho moderno con respecto a esa norma, aunque a nuestro juicio descansa en las razones que ya expusimos y no en esa peligrosidad que varía con la latitud geográfica. Por eso, muchas legislaciones han ido introduciendo modalidades a los llamados delitos políticos, pudiendo citar a manera de ejemplo, la "cláusula de atentado", que introdujo la legislación de Bélgica, a consecuencia de un complot en contra de la persona de Napoleón III, según la cual el delito en contra de la vida de un Jefe de Estado o de sus más próximos familiares no puede considerarse delito político, sino común.

2o.- Que el delito sea de cierta importancia.

Este requisito está dictado por la práctica, ya que el delito que se persigue debe revestir alguna gravedad, porque de lo contrario sería absurdo poner en movimiento el aparato de la extradición, que siempre sale costoso, para infracciones insignificantes.

3o.- Que proceda la acción penal del caso.

Este requisito implica que haya de verdad acción penal, es decir, que dicha acción no haya prescrito como tampoco la pena cuando se trate de un delincuente ya juzgado, pues en ambos casos el procedimiento resultaría superfluo.

4o.- Que el delincuente no sea de la nacionalidad del Estado requerido.-

Ya hablamos de este extremo citando para ello el inc. II del Art.153

de nuestra Constitución Política, el cual sigue los lineamientos imperantes en la materia, pues la mayoría de los Estados se niega a conceder la extradición tratándose de sus nacionales, lo que no obsta para que éstos sean juzgados cuando el caso lo amerite conforme a las leyes de su país originario. Al contrario, algunos Estados, como Estados Unidos o Inglaterra permiten la extradición de sus nacionales siempre que haya Tratado y se llenen determinadas condiciones.

50.- Que haya Tratado o Convención sobre el particular.

Este último requisito sirve eficazmente para llenar las exigencias de la demanda, que debe hacerse por vía diplomática, lo mismo que para cumplir con lo pertinente en cuanto al fondo de la extradición, la cual nunca podrá formularse dos veces por el mismo delito.

Es oportuno transcribir los artículos IV y XI de la Convención sobre Asilo Territorial suscrita en Caracas por los países americanos, con la reserva expresa de los Estados Unidos de América, el 28 de marzo de 1954, porque esas disposiciones revelan el criterio moderno respecto a dicha materia y también porque son de especial interés en el análisis de casos concretos que se han discutido con amplitud.

Art. IV.- La extradición no es procedente cuando se trata de personas que, con arreglo a la calificación del Estado requerido, sean perseguidos por delitos políticos, o por delitos comunes cometidos con fines políticos, ni cuando la extradición se solicita obedeciendo a móviles predominantemente políticos.

Art. XI.- En todos los casos en que la introducción de una reclamación o de un requerimiento sea procedente conforme a este convenio, la

cuando el asilado se declara en un país extranjero con su país de origen, y es considerado por parte del Estado, como atentador o en el territorio, podrá ser considerado como tal, y el país de origen deberá respetar sus derechos. -17- con el país de origen, si el asilado insiste en salir del territorio extranjero, el Estado asilante...

apreciación de la prueba presentada por el Estado requirente dependerá -- del criterio del Estado requerido.

Volveremos sobre estos dos artículos de la Convención de Caracas al analizar problemas concretos sobre asilo territorial.

Un valioso antecedente del articulado que se aprobó en la Convención de Caracas está contenido en el Tratado de Montevideo de 1889, que se revisó en 1939, y se completó en 1941. Se dedican los Arts. 11 y 16 de tal instrumento a determinar la condición de los refugiados políticos de cualquiera de los Estados contratantes en el territorio del otro. Ese tratado constituye, sin duda, un paso adelante en la reglamentación de dicha materia. En términos generales sus disposiciones son las siguientes:

La calificación de la causa que motiva el asilo corresponde al Estado asilante; los políticos refugiados en territorio extranjero no pueden conspirar contra el Estado de su procedencia, ni crear juntas llamadas a promover o fomentar perturbaciones del orden, bajo la sanción de perder el beneficio otorgado, pero sin que el Estado asilante tenga el derecho de devolverlos a su país de origen; por pedimento del Estado interesado debe el asilante proceder a la vigilancia y aún a la internación de los asilados políticos, hasta una distancia prudencial de sus fronteras con el Estado requirente; los gastos de dicha internación corren por cuenta del Estado requirente; los refugiados tienen obligación de avisar al Estado asilante si resuelven abandonar su territorio; y la salida de éstos no puede autorizarse si los refugiados se dirigen al Estado de su procedencia sin previo aviso a las autoridades.

Esos artículos constituyen valiosos antecedentes Artículos I, III, -



IV, VIII, IX, X, y XI de la Convención de Caracas sobre asilo territorial, aun cuando en ésta se hicieron numerosos progresos y perfeccionamientos. - También resultan importantes en relación con el Proyecto de Convención sobre Extradición que ha sido preparado por el Comité Jurídico Interamericano, cumpliendo así con la Resolución CVII de la Décima Conferencia Interamericana de Caracas.

De acuerdo con lo anteriormente expresado la íntima relación del Asilo territorial con la soberanía del Estado fué puesta de relieve desde el inicio de las deliberaciones que, en Caracas, se ocuparon de dicha materia.

Al ser sometido el "Proyecto de Convención sobre Régimen de Exilados, Asilados y Refugiados Políticos" al cónclave internacional reunido en la capital de Venezuela, y luego que el representante de El Salvador propuso que se simplificara el título de mérito, diciendo sencillamente "Convenio sobre Asilo territorial", lo cual fué aprobado, se dió lectura al Art. 1o.

Este comenzaba así: "Todo Estado tiene derecho a admitir dentro de su territorio, etc." y entonces el representante del Ecuador, subrayando esa relación que apuntábamos, sugirió que se intercalara" en ejercicio de su soberanía" precisamente después de la palabra derecho.

Tal sugerencia fué aprobada y, con ella, quedó expresamente aclarado el carácter "soberano" del asilo territorial. Pero el asilo en su forma territorial, pese a que se había reconocido su fundamento en la soberanía -- del Estado asilante, no puede ni debe quedar al mero arbitrio de ésta como bien lo expreso el delegado salvadoreño al discutirse en la sub-comisión respectiva y en la Comisión Primera el Art. III de la Convención que, desgraciadamente, fué aprobado en su redacción original, circunstancia que, -

desde luego, no quita mérito al alegato del representante salvadoreño en la Subcomisión, reiterado en la Comisión Primera.

El artículo decía así: "Ningún Estado está obligado a entregar a otro Estado o a expulsar de su territorio a personas perseguidas por motivos o delitos políticos."

Vale la pena transcribir lo declarado en la Comisión citada por el Delegado Salvadoreño: "Al quedar aprobado por la Primera Comisión el texto del Proyecto de "Convención sobre Asilo Territorial" la Delegación de El Salvador desea dejar constancia de que, en lo general, ese proyecto satisface el pensamiento y los anhelos que ella sustentó constantemente en los debates de la Subcomisión general sobre ese tema.

Reitera, sin embargo, la declaración que ya hizo en la Subcomisión general, respecto de la forma en que está redactado el Art. III Ningún Estado está obligado a entregar a otro o a expulsar de su territorio a personas perseguidas por motivos o delitos políticos."

A juicio de la Delegación salvadoreña ese párrafo en lo que concierne a la entrega de los perseguidos políticos, ha debido redactarse en forma prohibitiva, por ejemplo así: "Ningún Estado podrá entregar a otro a personas perseguidas por motivos o delitos políticos, ni estará obligada a expulsarlas de su propio territorio." Esta fórmula u otra semejante sería conforme con las constituciones de nuestros países y garantizaría plenamente los derechos del asilado. El texto del proyecto, tal como ha sido aprobado, por la Comisión, deja en libertad a los gobiernos para que puedan entregar o no entregar a los perseguidos políticos, a menos que la entrega se solicite por vía de extradición. O en otras palabras: si se si-

guen los trámites y formalidades de la extradición, ésta no procede cuando se trata de perseguidos políticos; si no se siguen dichos trámites y formalidades, si sólo se pide la entrega material de una persona, sin la intervención diplomática y judicial que la extradición exige, entonces bien puede entregarse a un perseguido político. Esta es la tesis que la Delegación salvadoreña ha objetado en la Subcomisión General de Primera Comisión y en ésta última." (Relaciones Exteriores, Informe Anual, período 1953-1954, págs. 192 y 193).

El texto de la "CONVENCION SOBRE ASILO TERRITORIAL" de Caracas es el siguiente:

Los Gobiernos de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos, deseosos de concertar una Convención sobre Asilo Territorial, han convenido en los siguientes artículos:

Artículo I

Todo Estado tiene derecho, en ejercicio de su soberanía, a admitir -- dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente, sin que por el ejercicio de este derecho ningún otro Estado puede hacer reclamo alguno.

Artículo II

El respeto que según el Derecho Internacional se debe a la jurisdicción de cada Estado sobre los habitantes de su territorio se debe igualmente, sin ninguna restricción, a la que tiene sobre las personas que ingresan con procedencia de un Estado en donde sean perseguidas por sus creencias, opiniones o filiación política o por actos que puedan ser considerados como delitos políticos.

Cualquier violación de soberanía consistente en actos de un Gobierno

o de sus agentes contra la vida o la seguridad de una persona, ejecutados en el territorio de otro Estado, no puede considerarse atenuada por el hecho de que la persecución haya empezado fuera de sus fronteras u obedezca a móviles políticos o razones de Estado.

Artículo III

Ningún Estado está obligado a entregar a otro Estado o a expulsar de su territorio a personas perseguidas por motivos o delitos políticos.

Artículo IV

La extradicción no es procedente 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, ni cuando la extradicción se solicita obedeciendo a móviles predominantemente políticos.

Artículo V.

El hecho de que el ingreso de una persona a la jurisdicción territorial de un Estado se haya realizado subrepticia o irregularmente no afecta las estipulaciones de ésta Convención.

Artículo VI

Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos siguientes, ningún Estado está obligado a establecer en su legislación o en sus disposiciones o actos administrativos aplicables a extranjeros, distinción alguna motivada por el sólo hecho de que se trata de asilados o refugiados políticos.

Artículo VII

La libertad de expresión del pensamiento que el derecho interno reconoce a todos los habitantes de un Estado no puede ser motivo de reclama--

ción por otro Estado basándose en conceptos que contra éste o su gobierno -- expresen públicamente los asilados o refugiados, salvo el caso de que esos conceptos constituyan propaganda sistemática por medio de la cual se incite al empleo de la fuerza o de la violencia contra el gobierno del Estado reclamante.

Artículo VIII

Ningún Estado tiene el derecho de pedir a otro Estado que coarte a los asilados o refugiados políticos, la libertad de reunión o asociación que la legislación interna de éste reconoce a todos los extranjeros dentro de su territorio, a menos que tales reuniones o asociaciones tengan -- por objeto promover el empleo de la fuerza o de la violencia contra el gobierno del Estado solicitante.

Artículo IX

A requerimiento del Estado interesado, el que ha concedido el refugio o asilo procederá a la vigilancia o a la internación hasta una distancia prudencial de sus fronteras, de aquellos refugiados o asilados políticos que fueren notoriamente dirigentes de un movimiento subversivo, así -- como de aquellos de quienes haya pruebas de que se disponen a incorporarse a él.

La determinación de la distancia prudencial de las fronteras para -- los efectos de la internación dependerá del criterio de las autoridades -- del Estado requerido.

Los gastos de toda índole que demande la internación de asilados o -- refugiados políticos serán por cuenta del Estado que lo solicite.

Artículo X

Los internados políticos a que se refiere el artículo anterior darán aviso al gobierno del Estado en que se encuentran, siempre que resuelvan salir del territorio. La salida les será concedida bajo la condición de que no se dirigirán al país de su procedencia y dando aviso al gobierno interesado.

Artículo XI

En todos los casos en que la introducción de una reclamación o de un requerimiento sea procedente conforme a éste convenio, la apreciación de la prueba presentada por el Estado requirente dependerá del criterio del Estado requerido.

Artículo XII

La presente Convención queda abierta a la firma de los Estados...

RESERVAS

GUATEMALA: Hacemos reserva expresa del artículo III (tercero) en lo que se refiere a la entrega de personas perseguidas por motivos o delitos políticos, por que acordemente con las disposiciones de su Constitución política, sostiene que dicha entrega de perseguidos políticos, jamás puede efectuarse. Dejamos constancia, por otra parte, que entiende el término "internación" contenido en el artículo IX como simple alejamiento de las fronteras.

REPUBLICA DOMINICANA: La Delegación de la República Dominicana suscribe la Convención sobre Asilo Territorial con las siguientes reservas: Artículo 1.- La República Dominicana acepta el principio general consagrado en dicho artículo en el sentido de que "todo Estado tiene derecho a admi-

tir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente" pero no renuncia al derecho de efectuar las representaciones diplomáticas que por consideraciones de seguridad nacional estime conveniente hacer ante otro -- Estado. Artículo 2.- Acepta el segundo párrafo de este artículo en el sentido de que el mismo no afecta las prescripciones de la policía de fronteras. Artículo 3.- La República Dominicana no renuncia al derecho de recurrir a los procedimientos de arreglo pacífico de las controversias internacionales que pudieran surgir de la práctica del asilo territorial.

MEXICO: La delegación de México hace reserva expresa de los artículos IX y X de la Convención sobre Asilo Territorial, por que son contrarios a las garantías individuales de que gozan todos los habitantes de la República de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

PERU: La delegación del Perú hace reserva al texto del artículo VII de la Convención sobre Asilo Territorial, en cuanto discrepa del artículo 6 -- del proyecto del Consejo Interamericano de Jurisconsultos con el cual concuerda la delegación.

HONDURAS: La Delegación de Honduras suscribe la Convención sobre Asilo Territorial con las reservas del caso respecto a los artículos que se opongan a la Constitución y a las leyes vigentes de la República de Honduras.

ARGENTINA: La delegación de Argentina ha votado favorablemente la Convención sobre Asilo Territorial, pero formula reserva expresa respecto al -- artículo VII por entender que el mismo no consulta debidamente ni resuelve satisfactoriamente el problema que origina el ejercicio por parte de los -- asilados políticos, del derecho de libre expresión pensamiento.

EN FE DE LO CUAL, los plenipotenciarios infrascritos presentados sus --

plenos poderes que han sido hallados en buena y debida forma firman la pre
sente Convención en nombre de sus respectivos gobiernos en la ciudad de Ca-
racas el día veintiocho de marzo de mil novecientos cincuenta y cuatro.

Uno de los casos de asilo territorial que más resonancia alcanzaron en los últimos años, sobre todo por la nutrida publicidad de que fué objeto, se presentó cuando el gobierno de Guatemala solicitó la extradición de Jaime Rosenberg y Rogelio Cruz Wer al gobierno de México.

A pesar de que en el asunto figuraban muchas personas fué contra --- esos dos ex-funcionarios, Rosenberg Rivera, ex-jefe de la policía judi--- cial y Cruz Wer, ex-jefe de la Guardia civil durante el régimen del Presi--- dente Jacobo Arbenz Guzmán, que se enderezó la demanda del gobierno guate--- malteco solicitando la extradición de ambos indiciados, lo mismo que su detención provisional, por hacérseles responsables de crímenes que consti--- tuían delitos comunes y no políticos. Desde luego Rosenberg cayó bajo de--- tención provisional, extremo que no se lograra con respecto a Cruz Wer, - ya que éste pudo ampararse, oportunísimamente, contra tal medida.

El Gobierno de Guatemala se contrajo al fondo de su demanda, plan--- teando la procedencia de la misma, de acuerdo con lo prescrito en la Con--- vención de Extradición mexicano-guatemalteca; y así dicho gobierno afir--- mó que "en tal resolución no podría ser motivo de estudio, la culpabili--- dad o inocencia de los susodichos Rosenberg y Wer, lo cual compete obvia--- mente a las autoridades judiciales del Estado requirente."

Pese a que tres tribunales guatemaltecos habían dictado órdenes de - aprehensión en contra de ambos indiciados por los delitos comunes de ase--- sinato, genocidio y homicidio, la acción se hizo valer sólo en relación - con este último, en virtud de que las leyes mexicanas no registraban los otros dos delitos.

El gobierno de Guatemala sostuvo que la Convención para la Extradición

ción de criminales de 1894 era la que debería aplicarse y no la ley mexicana de Extradición promulgada el 19 de mayo de 1897, alegando que ésta no regía más que a falta de Convención o Tratado.

También expresó el gobierno guatemalteco que su demanda cumplía con todos los requisitos formales y de fondo prescritos en la citada Convención de 1894; además, acompañó las respectivas órdenes de captura dictadas por los tribunales guatemaltecos en contra de Rosenberg y Cruz Wer, las copias literales de los artículos aplicables al caso de autos, las actas de defunción de los ofendidos y las autopsias de los cadáveres, lo mismo que las actas de inspección, reconocimientos y demás constancias procesales comprobatorias tanto del cuerpo del delito como de la delincuencia de los referidos procesados.

Igualmente el gobierno de Guatemala invocaba el Art. 2o. de la Convención citada, el cual se refiere al delito de homicidio, imputable a Rosenberg y Cruz Wer, mismo que se encuentra tipificado, al par, en la legislación mexicana y en la guatemalteca.

De todo ello infería el alegato guatemalteco que relatamos que los multicitados indiciados han incurrido en responsabilidad por el delito de homicidio, que es de orden común y no político, concluyendo en que la única finalidad perseguida por la solicitud de extradición formulada ante el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos era la de responder al clamor y sede de justicia que en uso de sus legítimos derechos tienen solicitados los familiares de las víctimas.

Mediaba en el caso la circunstancia de que, al internarse Jaime Rosenberg Rivera y Rogelio Cruz Wer en territorio mexicano, la Secretaría de Go

beración les reconoció, en forma provisional, la calidad migratoria de asilados políticos, ante la cual el gobierno de Guatemala alegaba que dicha calificación no era en modo alguno suficiente para tener a ambos indiciados en la categoría de asilados políticos reiterando así la demanda de extradición como procedente.

Después de múltiples alternativas que fueron, en su oportunidad, ampliamente divulgadas por la prensa mexicana e internacional, el gobierno de México, se negó a conceder la extradición que le solicitara el de Guatemala, precisamente por considerar que las infracciones que se imputaban a los indiciados eran de carácter político, cuando el primer requisito -- que se exige en materia de extradición es que los delitos por los cuales se pide sean de orden común.

Al respecto y luego de detenido estudio por parte de las autoridades mexicanas se invocó, entre otros argumentos legales, el Art. IV de la Convención de Asilo Territorial suscrita en Caracas tanto por Guatemala como por México, según el cual la extradición no es procedente cuando se trate de personas que con arreglo a la calificación del Estado requerido, -- sean perseguidos por delitos políticos o por delitos comunes cometidos -- con fines políticos, ni cuando la extradición se solicite obedeciendo a móviles predominantemente políticos.

Fué tomada en cuenta, además, la calidad de ambos indiciados, Rosenberg como jefe de la policía judicial y Cruz Wer como jefe de la Guardia civil para reconocer que los delitos de orden común que se les atribuyeron en la demanda de extradición se conectaban íntimamente con delitos políticos o motivos políticos.

Así llegó a su término el sonado caso de asilo territorial acompañado de una negativa a la extradición solicitada, restando únicamente, por vía de ilustración transcribir el Art. 8o. de la Convención de Extradición mexicana-guatemalteca de 1894, el cual es de mucho interés, tanto por su papel en el caso referido como por su alcance jurídico: "No se entregará al delincuente prófugo, si el delito con motivo del cual se pide su entrega es de carácter político, o si el Presidente de la Nación donde aquel se encuentra creyere que, aunque la extradición se solicita por un delito común, el verdadero objeto es castigar delitos políticos; en tal caso el Presidente no estará obligado a exponer las razones de su negativa."

A fin de que se calibre de mejor manera cuáles eran los delitos y, por ello, la procedencia o improcedencia del asilo en el caso de los dos ex-funcionarios guatemaltecos aludidos, vamos a señalar las principales acusaciones que se esgrimieron en su contra.

A Jaime Rosemberg Rivera y Rogelio Cruz Wer se les imputó el delito de homicidio, en calidad de autores, en concordancia con el Art. 2o. de la Convención ya citada y con la ley de Guatemala sobre materia penal, pero también se inculpaba a los referidos indiciados de otros delitos tanto o más graves, como el incendio, el robo, las mutilaciones seguidas de muerte, las torturas y otras infracciones reveladoras de peligrosidad muy acentuada.

El ambiente de persecución en contra de los que conspiraban por derribar el régimen de Arbenz fomentó las condiciones para que se perpetuaran los mencionados delitos, según alegara el gobierno de Guatemala ya bajo el mando de Castillo Armas.

La detención de los hermanos Edgar y Mario Quiñónez, a raíz de que - estallaran unos cartuchos de dinamita en Amatitlán constituyendo ese acto, de acuerdo con las autoridades arbenzistas, manifiesta rebelión y sabotaje, fué el primer acto de una serie de torturas en las celdas de la guardia civil. Tal extremo se comprobó porque los familiares de los hermanos Quiñónez pudieron darse cuenta personalmente de las huellas dejadas por esas torturas, en virtud de que consiguieron recursos de exhibición personal en favor de los referidos reos.

Horacio Córdova, periodista de marcada oposición al régimen arbenzista fué también detenido en el propio corazón de la capital guatemalteca y llevado a la guardia civil, donde personalmente Cruz Wer ordenó su tortura. El citado periodista fué abandonado en la frontera México-guatemalteca para -- evitar que continuara censurando, por la prensa, al régimen de Arbenz.

Líderes de los trabajadores como Oscar Luna Campo, detenido por agentes de Cruz Wer en mayo de 1954, fueron muertos y sus cadáveres abandonados; tratándose de Luna Campo el cadáver se encontró, días después, en el lago de Amatitlán.

El periodista Cattousse fué detenido en junio de 1954 por órdenes de Rosenberg y conducido al cuartel de la Policía Judicial en donde lo interrogó el propio Rosenberg y luego, ante su resistencia a declarar, fué torturado y herido de bala en una pierna, como pudo comprobarse al salir libre después del encarcelamiento en una celda donde careció de las más elementales condiciones higiénicas.

El administrador del cementerio de Santa María Cauqué, Quintanilla R., declaró que en junio de 1954 fueron exhumados 13 cadáveres sin identifica--

Legación de Inglaterra, en Persia -hasta el trágico fin del Presidente Balmacceda quien se suicidó en la representación diplomática argentina en Santiago de Chile, pasando por incidencias críticas como el dilatado asunto de Haya de la Torre.

En el asilo diplomático se invoca el principio de extraterritorialidad, según el cual los perseguidos de referencia quedan "fuera" del territorio del Estado que los requiere, y bajo la jurisdicción del Estado asilante.

La extraterritorialidad ha sido muy discutida, sobre todo por los abusos a que diera lugar, al grado que muchos internacionalistas la condenan categóricamente, pues "ya no responde a la realidad de las cosas." En sí misma es una petición de principio, desde el momento que no explica por qué el diplomático debe considerarse fuera del territorio en que desempeña sus funciones. Es una doctrina perjudicial, porque admitido el principio - deben admitirse sus consecuencias que conducen a privilegios exorbitantes. (-Daniel Antokoletz "Tratado Teórico y Práctico de Derecho Diplomático y Consular" p. 310).

Por lo anterior, muchos autores en vez del principio de extraterritorialidad, prefieren hablar del de "inmunidad de jurisdicción", pues embajadas, legaciones, residencias, navíos de guerra, campamentos o aeronaves militares, lo mismo que diplomáticos y personal se hallan en el territorio del otro Estado y sólo para ciertos aspectos y actividades - como la del asilo, por ejemplo - quedan substraídos a la jurisdicción del Estado territorial. De allí que Sánchez de Bustamante llame a los locales que ocupan las representaciones diplomáticas territorio "ficticio", en contraposición

a las otras clases de territorio que sí son reales.

Independientemente de tales argumentos la extraterritorialidad se sigue alegando y consta aún en Convenciones y Tratados internacionales, por más que los autores sostengan que "ya no responde a la realidad de las cosas", pues tratándose del asilo diplomático, la jurisdicción del Estado -- asilante no desplaza por completo a la del Estado territorial sino que, -- por vía de excepción y conforme a la práctica consuetudinaria, y a los tratados y convenciones vigentes, la jurisdicción del Estado territorial queda inhibida para actuar en esas circunstancias, perfectamente definidas. -- En la esfera no comprendida dentro de esa inmunidad de jurisdicción, todo se sujeta a la jurisdicción del Estado Territorial, que hace valer su Carta Magna, leyes, reglamentos y demás disposiciones de carácter interno.

Según las normas internacionales que rigen el asilo diplomático, cuando un Jefe de Misión lo otorga a una persona perseguida por motivos o delitos políticos sin que medie tratado o convención, las seguridades que está en condiciones de ofrecer descansan en la mera cortesía internacional. En los casos en que el asilo diplomático surge con apoyo en el derecho consuetudinario, el Estado asilante apela a las prácticas diplomáticas, las cuales deben ser respetadas por el Estado territorial, so pena de incurrir en la censura y desprestigio. Y, finalmente, en los casos en que hay tratados o convenciones son éstos los que deciden las situaciones que pueden presentarse.

Ya expresamos como en Europa fué disminuyendo paulatinamente la aplicación del asilo diplomático, debido al abuso que de él hicieron muchos Jefes de Misión, de tal manera que numerosos autores decidieron otorgar al -

asilo carácter moral y no jurídico, en abierta discrepancia con el pujante desarrollo de dicha institución en nuestra América, en donde el derecho internacional positivo ha ido registrando las normas aplicables para ofrecer las mayores seguridades a los perseguidos políticos.

Múltiples problemas al respecto se plantearon en España cuando la -- Guerra Civil, ya que numerosos perseguidos por delitos políticos buscaron y encontraron refugio y protección en las representaciones diplomáticas -- acreditadas ante el gobierno de Madrid en tal época. Y la evacuación de -- tales asilados presentó serios obstáculos, llegando el asunto hasta la So -- ciedad de las Naciones, la cual se negó a pronunciarse sobre la respecti -- va demanda y, además, expresó su desco de que el problema fuera resuelto mediante arreglo directos. Sin embargo el propio gobierno español, recon -- siderando su actitud, permitió la salida de los refugiados en mención, y así tal experiencia vino a demostrar la vigencia del asilo y su importan -- cia jurídica y humana, aún en el viejo continente.

Como lo hemos manifestado el proceso evolutivo del asilo diplomáti -- co fué, en Europa, del exagerado alcance hasta la más absoluta negación. -- Las representaciones diplomáticas gozaron de tantos privilegios e inmuni -- dades que ya no fué posible seguirselos concediendo sin afectar seriamen -- te la propia soberanía estatal, y en ese sentido son clásicas, entre otros ejemplos, las reales cédulas que emitía Carlos V de Alemania y I de España, por medio de las que ordenaba que las casas de sus Enviados sirvieran de -- asilo inviolable, asimilándolas a los templos y prohibiendo violarlas bajo ningún pretexto.

El abuso del derecho de asilo trajo en los países europeos un despres-

con motivo del asilo otorgado por sus representantes en Lima dijo que: " el Derecho de Asilo está demasiado conforme con los sentimientos de humanidad para que Francia consintiera en abdicarlo."

El Tratado de Derecho Penal de Montevideo fué ratificado por Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay; Brasil y Chile lo firmaron pero no lo ratificaron por motivos que más adelante explicaremos. Dicho Tratado, en su Art. 17, dice:

"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 políticos; pero el Jefe de la Legación estará 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."

Chile suscribió pero no ratificó dicho instrumento internacional, ya que, según sus "Instrucciones" de 26 de noviembre de 1935, acepta el asilo diplomático siempre que se invoque por causas políticas, pero no como un derecho, sino, simple y sencillamente, como un recurso que puede ser aconsejable por razones humanitarias. Los delincuentes comunes deben ser entregados tan pronto lo requiere el gobierno local. La calificación del delito corresponde al Estado asilante. El asilo, por su carácter humanitario, no puede quedar sujeto a reciprocidad. Se aconseja al diplomático chileno la

mayor cautela en el asilo, lo mismo que extrema circunspección, debiendo dar aviso telegráfico al Ministerio en Santiago y conceder, mientras tanto, el refugio provisional hasta recibir instrucciones.

En esas "Instrucciones" se advierten las discrepancias del gobierno chileno con la línea seguida por las demás naciones en la referida materia:

1o.-El asilo no es un derecho, ni un deber, sino sólo un recurso.-2o. El asilo tiene carácter humanitario, no jurídico, y por tanto, no está su jeto a reciprocidad.- 3o. El asilo debe concederse con extrema cautela y circunspección, únicamente en casos de urgencia, es decir, en una situación presente, coetánea, más que anormal, violenta, que manifiestamente exponga al que lo pide a un peligro efectivo, grave e inminente.

Las "Instrucciones" glosadas revelan un espíritu de extremada reserva ante el asilo, el mismo que, en menor grado, prevalece en el Decreto No. 24.113 de 12 de abril de 1934, emitido por el Gobierno del Brasil, quién, cual lo anotamos, tampoco ratificó después de haber suscrito el Tratado de Montevideo.

Expresa el mencionado Decreto que en los Estados en que las Convenciones, leyes o usos admiten el asilo de políticos en el edificio de Misiones Diplomáticas, pueden los Jefes de Misión concederlo por el tiempo estrictamente necesario para que el asilado se ponga por cualquier medio en seguridad. Inmediatamente de concedido el asilo, el Jefe de Misión lo comunica al Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado en que se encuentra, y, tratándose de extranjeros, al representante diplomático del Estado del que sea nacional el asilado. Los funcionarios diplomáticos bra

mayor cautela en el asilo, lo mismo que extrema circunspección, debiendo dar aviso telegráfico al Ministerio en Santiago y conceder, mientras tanto, el refugio provisional hasta recibir instrucciones.

En esas "Instrucciones" se advierten las discrepancias del gobierno chileno con la línea seguida por las demás naciones en la referida materia:

1o.-El asilo no es un derecho, ni un deber, sino sólo un recurso.-2o. El asilo tiene carácter humanitario, no jurídico, y por tanto, no está sujeto a reciprocidad.- 3o. El asilo debe concederse con extrema cautela y circunspección, únicamente en casos de urgencia, es decir, en una situación presente, coetánea, más que anormal, violenta, que manifiestamente exponga al que lo pide a un peligro efectivo, grave e inminente.

Las "Instrucciones" glosadas revelan un espíritu de extremada reserva ante el asilo, el mismo que, en menor grado, prevalece en el Decreto No. 24.113 de 12 de abril de 1934, emitido por el Gobierno del Brasil, quién, cual lo anotamos, tampoco ratificó después de haber suscrito el Tratado de Montevideo.

Expresa el mencionado Decreto que en los Estados en que las Convenciones, leyes o usos admiten el asilo de políticos en el edificio de Misiones Diplomáticas, pueden los Jefes de Misión concederlo por el tiempo estrictamente necesario para que el asilado se ponga por cualquier medio en seguridad. Inmediatamente de concedido el asilo, el Jefe de Misión lo comunica al Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado en que se encuentre, y, tratándose de extranjeros, al representante diplomático del Estado del que sea nacional el asilado. Los funcionarios diplomáticos bra

ñileños no pueden ofrecer el asilo ni conducir a la sede de la Misión a los que pretenden asilarse.

En ese Decreto hay también cierta prevención contra el derecho de asilo y su forma y contenido indican que se atendió más a prescribir normas prácticas a los representantes diplomáticos referidos para que las cumplan, que a las garantías de que debe gozar el asilado, consideración que también pudiéramos hacer con respecto a las "Instrucciones" chilenas.

Continúa el desarrollo internacional del asilo en los trabajos de la Reunión de Río Janeiro -1927- con el Proyecto No. 10 que consta de 9 artículos, pero fué en la Sexta Conferencia Internacional Americana, celebrada en la Habana, cuyas deliberaciones comenzaron el 16 de enero de 1928 para terminar el 20 de febrero del mismo año, donde el derecho de asilo fué reglamentado ya con especial detalle.

En la Conferencia de la Habana participaron Perú, Uruguay, Panamá, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Bolivia, Venezuela, Colombia, Honduras, Costa Rica, Chile, Brasil, Argentina, Paraguay, Haití, República Dominicana, Estados Unidos, Cuba, México y El Salvador. Fueron nuestros delegados los Dres. Gustavo Guerrero, Héctor David Castro y Eduardo Alvarez, siendo oportuno recordar que en dicha Conferencia el Dr. Guerrero sostuvo, para gloria de nuestra Patria y del continente, la tesis de la no-intervención.

La Convención sobre Asilo aprobada en dicha conferencia contiene los artículos siguientes:

Artículo I

No es lícito a los Estados dar asilo en Legaciones, navíos de guerra, campamentos o aereonaves militares, a personas acusadas o condenadas por -

delitos comunes ni a desertores de tierra y mar. Las personas acusadas o condenadas por delitos comunes que se refugiaren en alguno de los lugares señalados en el párrafo precedente deberán ser entregadas tan pronto lo requiera el gobierno local. (Si dichas personas se refugiaren en territorio extranjero la entrega se efectuará mediante extradición y sólo en los casos y en la forma que establezcan los respectivos Tratados y Convenciones y la Constitución y leyes del país de refugio.)

Artículo II

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

1.- El asilo no podrá ser concedido sino en casos de urgencia y por el tiempo estrictamente indispensable para que el asilado se ponga de otra manera en seguridad.

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

3.- El gobierno del Estado podrá exigir que el asilado sea puesto fuera del territorio nacional, dentro del más breve plazo posible; y el Agente Diplomático del país que hubiera acordado el asilo, podrá a su vez exigir las garantías necesarias para que el refugiado salga del país respetando-

se la inviolabilidad de su persona.

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

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

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

Artículo III

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

Artículo IV

La presente Convención, después de firmada será sometida a las ratificaciones de los Estados signatarios. El Gobierno de Cuba queda encargado de enviar copias certificadas auténticas a los gobiernos para el referido fin de la ratificación.

El instrumento de ratificación será depositado en los archivos de la Unión Panamericana en Washington, quien notificará ese depósito a los gobiernos signatarios. Tal notificación valdrá como canje de ratificaciones.

Esta Convención quedará abierta a la adhesión de los Estados signatarios.

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

Esta Convención fué adoptada y firmada como parte del Acta Final, por los delegados de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba,

Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

RESERVA DE LA DELEGACION DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.

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

En 1933 se reunieron, en Montevideo -capital de trascendental historia para el Derecho de Asilo- los Estados signatarios de la Convención de Asilo de la Habana, surgida en la Sexta Conferencia Inter-americana. Tal institución en el lapso 1928-1933 había ofrecido diversas interpretaciones y presentado criterios dispares, lo mismo que casos muy difíciles, -- por lo que se estimó pertinente que un cónclave internacional contribuyera a salvar tales escollos, sobre todo con respecto a la seguridad de los asilados y a las facilidades para que éstos pudieran abandonar el territorio nacional y salir al extranjero. Los vacíos notados sobre el particular fueron objeto de detenido estudio. Y por todo eso el Prámbulo correspondiente reza: "Que los Gobiernos representados en la Séptima Conferencia Internacional Americana deseosos de concertar un convenio sobre Asilo Político que modifica la Convención suscrita en la Habana, acordaron...."

Artículo I

Sustitúyase el artículo I de la Convención de la Habana sobre derecho de Asilo, de 20 de febrero de 1928, por el siguiente: No es lícito a los Estados, dar asilo en Legaciones, naves de guerra, campamentos o aereos naves militares, a los inculpados de delitos comunes, que estuvieren procesados en forma, o que hubieran sido condenados por tribunales ordinarios, así como tampoco a los desertores de tierra y mar. Las personas mencionadas en el párrafo precedente que se refugiaren en alguno de los lugares señalados en él, deberán ser entregadas tan pronto como lo requiera el gobierno local.

Artículo II

La calificación de la delincuencia política corresponde al Estado que

presta el asilo.

Artículo III

El Asilo Político, por su carácter de institución humanitaria, no está sujeto a reciprocidad. Todos los hombres pueden estar bajo su protección sea cual fuere su nacionalidad sin perjuicio de las obligaciones que en esta materia tenga contraídas el Estado a que pertenezcan; pero los Estados que no reconozcan el asilo político sino con ciertas limitaciones o modalidades, no podrán ejercerlo en el extranjero sino en la manera y dentro de los límites con que lo hubieren reconocido.

Artículo IV

Cuando se solicita el retiro de un Agente Diplomático a causa de las discusiones a que hubiere dado lugar un caso de asilo político, el agente diplomático deberá ser reemplazado por su gobierno sin que ello pueda determinar la interrupción de las relaciones diplomáticas de los dos Estados.

Artículo V

La presente Convención no afecta los compromisos contraídos anteriormente por las Altas Partes Contratantes en virtud de acuerdos internacionales.

Artículo VI

La presente Convención será ratificada por las Altas Partes Contratantes, de acuerdo con sus procedimientos constitucionales. El Ministro de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay queda encargado de enviar copias certificadas auténticas a los gobiernos para el referido fin. Los instrumentos de ratificación serán depositados en los archivos de la Unión Panamericana en Washington que notificará dicho depósito a los gobier

nos signatarios; tal notificación valdrá como canje de ratificaciones.-

Artículo VII

La presente Convención entrará en vigor entre las Altas Partes contratantes en el orden en que vayan depositando sus respectivas ratificaciones.

Artículo VIII

La presente Convención regirá indefinidamente pero podrá ser denunciada mediante aviso anticipado de un año a la Unión Panamericana que la transmitirá a los demás gobiernos signatarios. Transcurrido este plazo, la Convención cesará en sus efectos para el denunciante quedando subsistente para las demás Altas Partes Contratantes.

En fé de lo cual, los Plenipotenciarios que a continuación se indican, firman y sellan la presente Convención es español, inglés, francés, portugués, en la ciudad de Montevideo República Oriental del Uruguay, éste vigésimo sexto día del mes de diciembre del año de mil novecientos -- treinta y tres.

Firmado por los delegados de Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

No obstante el afán revisionista de la Séptima Conferencia de Montevideo, expresado en el Prólogo de la misma, al igual que en su Art. I, los intentos no fueron tan completos como era de esperarse. Así lo demuestran las consideraciones siguientes:

A.- Fué necesario recurrir al conocido procedimiento jurídico, a con-

trario sensu, para llegar a la conclusión de que es lícito dar asilo en Legaciones, Naves de guerra, campamentos o aeronaves militares, a los delincuentes políticos, debido a que, el mismo Art. I, declara no ser lícito lo propio tratándose de inculpatos de delitos comunes, resultando desde luego la forma negativa de la redacción analizada. Y fué hasta la Convención de Asilo diplomático de Caracas donde encontramos una redacción positiva y directa que designe a los delincuentes políticos sin recurrir a otros recursos.

B.- El Art. II de la Convención de Montevideo también denota que en ella el asilo se considera todavía una gracia por parte del Estado asilante, y de acuerdo con tal criterio, todo el articulado indica esa tendencia. Sin ir más lejos el Art. II el cual confiere el derecho de calificar la "delincuencia política" al Estado asilante, en vez de llamarlo lisa y llanamente así, intercala un término muy revelador, pues dice "al Estado que presta el asilo." y en ese "presta" está bien claro que nos hallamos mas bien frente a una gracia o una dádiva que el Estado concede.

El Art. III de la multicitada Convención incide igualmente en tendencias ya surgidas en el campo del Derecho Internacional Americano, precisamente aquellas en que se manifiesta cierta prevención o, al menos, cautela, frente al reconocimiento del asilo como institución jurídica; en tal artículo se declara que el asilo político, por su carácter humanitario, no está sujeto a reciprocidad. Ya dijimos que las consideraciones humanitarias y morales que acompañan al derecho de asilo en nada amenguan sino -- que acentúan la naturaleza estrictamente jurídica de éste, siendo por -- ello un poco desorientador insistir tanto sobre el particular.

Se recordará que Chile suscribió pero no ratificó el Tratado de Derecho Penal de Montevideo y que en las "Instrucciones" emitidas por ese gobierno, las cuales han sido glosadas con anterioridad, encontramos, en tre otros aspectos un tanto restrictivos, o al menos, dubitativos ante el derecho de asilo, sus alcances y significación, el énfasis de que el Asilo no es un derecho sino un recurso que se fundamenta en razones humanitarias.

Por su evidente oportunidad queremos transcribir una Recomendación de la VII Conferencia Panamericana, debido a su íntima conexión con el tema que estudiamos:

"La VII Conferencia Internacional Americana reafirma, una vez más, - como principio de Derecho Internacional, la igualdad civil del extranjero con el nacional como límite máximo de protección a que puede aspirar aquél en las legislaciones positivas de los Estados.

Reafirma, igualmente, que el amparo diplomático no debe promoverse en favor de los extranjeros, sino que deben éstos agotar todos los recursos jurisdiccionales establecidos por las leyes del país ante el cual se instaura la acción. Se exceptúan los casos de manifiesta denegación o retardo inmotivado de justicia, los cuales serán interpretados res---trictivamente, esto es, en favor de la soberanía del Estado donde se ha ya suscitado la disidencia.

Si dentro de un plazo razonable no se lograre acuerdo sobre la disidencia, por la vía diplomática, se acudirá entonces al arbitraje.

La Conferencia reconoce, al mismo tiempo, que estos principios generalcs pueden ser materia de definición y limitaciones, y que los orga

nismos encargados de proyectar la codificación tomarán en cuenta esa necesidad de definición y limitaciones al formular las reglas aplicables a -- los diversos casos que puedan preverse."

La anterior declaración equipara al extranjero con el nacional como límite máximo al que puede aspirar aquél en la legislación positiva, lo cual tiene una explicación histórica pues los nacionales de países poderosos muchas veces se prevalieron de ese carácter para presionar, indebidamente, a Estados débiles.

La misma Recomendación expone la vía del amparo diplomático como último recurso, y aún en los casos en que se demande por denegación de justicia.

En el Segundo Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado que se celebrara también en la capital uruguaya, fué suscrito el Tratado de 4 de agosto de 1939, el cual reforma, a su vez, el de 1889. Tal Convención, firmada por Argentina, Chile, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay, aunque no fue ratificada en su totalidad, tiene gran importancia y consta de 10 artículos.

En ese Segundo Congreso se estableció que el asilo político puede ser concedido, es decir, que no hay obligación de otorgarlo; y que, igualmente, puede ser acordado sin distinción de nacionalidad y sin perjuicio de los derechos y obligaciones que incumben al Estado como protector de sus nacionales en el exterior.

El artículo 2o. resulta bastante ilustrativo, pues constituye el antecedente de lo que se acordara en Caracas, ya que amplía el lugar en que pueden admitirse asilados políticos, disponiendo que los Jefes de Misión

tienen la facultad de admitir dichos asilados hasta en sus residencias -- particulares si no habitan el lugar en que ejercen sus funciones.

Los artículos 8 y 9 establecen, por su parte, que cuando el número de asilados exceda la capacidad de los locales, pueden ser habilitados otros para su alojamiento, antecedente directo del inciso II Art. I de la Convención de Caracas, como lo analizaremos en oportunidad. Y el antecedente inmediato al inciso 1o. del mismo artículo que otorga el asilo en los buques de guerra o en los aeroplanos, se encuentra sin duda alguna en este Segundo Congreso Sudamericano, donde igualmente aparece la disposición de que no valdrá el asilo cuando buques o aviones estén en reparación.

El Art. 3o. declara que no se concederá el asilo a los acusados de delitos políticos que hayan sido previamente procesados o condenados por delitos comunes en los tribunales ordinarios, y que la calificación del delito corresponde al Estado que conceda el asilo.

El Art. 4o. dispone que no se concederá el asilo a los desertores de las fuerzas armadas, a no ser que los hechos revistan claramente un carácter político. Esto se repite en el inciso 1o. del Art. III de la Convención de Caracas. Además, dispone el mismo artículo que la comunicación inmediata del asilo a la autoridad local es a condición de que sea materialmente posible y sin peligro para los asilados.

El Art. 5o. prescribe que no se permitirá a los asilados alterar la -- paz pública, so pena de que caduque el asilo concedido.

El Art. 6o. dispone que el asilado conducido fuera del territorio nacional podrá llevarse bienes en cantidad suficiente para su sustento.

El Art. 7o. declara que si el asilado regresa a su país y reanuda acti

vidades subversivas, no podrá solicitar nuevo asilo.

Y el Art. 10o. dice que, en caso de rompimiento de relaciones diplomáticas entre ambos países y si el Jefe de la Misión debe abandonar la sede de sus funciones podrá llevarse los asilados o, en caso de ser ello imposible, confiarlos a un Jefe de Misión de un tercer país.

Entre las observaciones que suscite la lectura del articulado que, - en parte, acabamos de sintetizar, tenemos las siguientes:

La terminología del instrumento suscrito por el Segundo Congreso de Derecho Internacional Privado, insiste en el vocablo concedido, que hallamos después en una u otra forma, tanto en la Convención de la Habana como en la de Montevideo. El tópico resulta verdaderamente sintomático si recordamos que la redacción originaria del proyecto uruguayo decía: "El asilo se concederá..." prescribiendo algo más positivo que lo acordado en la redacción definitiva.

Aunque el proyecto aludido consignó que el Jefe de Misión estaba -- obligado a otorgar el asilo, el representante del Uruguay, en la discusión, alegó "que no se concebía siquiera que pudiera existir una Convención en virtud de la cual las partes quedarán en libertad de hacer o no hacer aquello mismo que constituía el objeto del concierto", agregando -- que el asilo, en la forma adoptada, es la simple proclamación o enunciación de un principio.

En tal oportunidad el delegado peruano dijo que "el asilo debe ser una facultad, pues no se puede imponer a un Jefe de Misión que lo conceda en todos los casos". Como se recordará en una de las reuniones que con motivo de discutidos casos de asilo interno, tuvo el Cuerpo Diplomático acre

ditado ante el gobierno del Perú, el delegado de este país planteó, sin lograr éxito, la abolición del asilo.

Secundaron la actitud peruana del asilo como "facultad", el delegado de Bolivia y el de Chile durante el Segundo Congreso Sudamericano que comentamos; el primero expresó que "el asilo era siempre facultativo porque el Estado que lo acuerda es el que tiene en cuenta las normas para concederlo;" y el de Chile dijo, a su vez: "que el asilo es una facultad ya -- que, a su juicio, no se pueden establecer normas rígidas que creen obligaciones tan serias aun en contra de la voluntad de los Estados."

Finalmente fué aprobado el asilo como potestativo con el voto en contra del Uruguay, pero esas deliberaciones son aclarativas de algunos de los aspectos más discutidos de dicha institución, y a ello se debe que -- nos hallamos detenido a comentar.

La polémica medular en el multicitado Segundo Congreso Sudamericano giró en torno al fundamento jurídico del asilo. Los razonamientos de los delegados del Perú, Bolivia y Chile indican claramente que trataban de -- restarle valor al asilo, confinándolo al campo de lo meramente facultativo, tal vez por una exagerada interpretación de la soberanía nacional como se infiere del alegato del delegado chileno. El delegado uruguayo, en cambio, reafirmó la institucionalidad jurídica del asilo.

A manera de un testimonio procedente de otra dirección vamos a reseñar las conclusiones del Primer Congreso Hispano-luso- americano de Derecho Internacional, celebrado en Madrid y cuya sesión inaugural llevóse a cabo el 2 de octubre de 1951, con asistencia de Portugal, Filipinas, República Dominicana, Nicaragua, Colombia, Perú, Chile, Argentina, México,

Cuba, Venezuela, Honduras, y España.

En opinión de los asistentes españoles la ponencia que reunió mayor número de congresistas fué la relativa al asilo, la cual puede sintetizarse:

Las directrices fundamentales de la ponencia y de las conclusiones -- aprobadas sancionan la extensión espacial del asilo a las representaciones consulares; el reconocimiento al Estado asilante de la facultad de calificar la índole del delito, imputable al que demanda el asilo, conclusión que fué muy discutida en el seno de la Comisión y en el pleno del -- Congreso; se establece por otra parte reglamentar la evacuación del asilo en cuanto a las garantías que ha de conceder el Estado territorial, como también los modos de terminación del asilo o las limitaciones en la actividad pública del asilado, la exclusión de la protección de asilar delincuentes comunes; y la facultad del Estado asilante para exigir, en casos de urgencia, que el Estado territorial acceda a la evacuación.

En opinión del Profesor Barcia esas cláusulas suponen un audaz avance respecto de los principios consagrados en la Conferencia de la Habana y de Montevideo.

Finalmente hay que hacer constar que, con las reservas de los delegados argentinos, y chilenos, las conclusiones de la comisión fueron aprobadas por el pleno del Congreso.

Dadas las críticas europeas al derecho de asilo resulta oportuno referirnos a ese cónclave madrileño.

La Décima Conferencia de Caracas, celebrada en 1954, marcó un momento de importancia trascendental para la institución del asilo en el conti

nente.

En tal cónclave internacional se suscribieron dos Convenciones: una sobre Asilo Territorial y otra sobre Asilo Diplomático, ambas con fecha 28 de marzo de 1954.

La circunstancia de que en la misma Conferencia se trataran las dos formas del asilo y se lograra suscribir dos Convenciones abarcando las dos facetas del asunto, multiplica el interés al mismo tiempo que elimina vacíos y fallas en el tratamiento de la referida institución.

En Caracas, además del derecho de asilo, fueron tratados problemas de singular importancia, entre los cuales merecen destacarse:

La declaración anticolonialista; la lucha en contra del comunismo internacional; la consagración de principios más justos en las relaciones económicas y comerciales del continente; y la Corte Interamericana de Justicia, proycoto este último debido a la iniciativa de la delegación salvadoreña, quien presentó al respecto un Estatuto para dicha Corte.

La Conferencia de Caracas provocó una serie de declaraciones y comentarios tanto en la prensa venezolana como internacional. Así, por citar un testimonio, el Dr. Petri, Embajador de Venezuela en Bogotá, dijo que sería "la meta en que había de culminar una férrea alianza de voluntades y propósitos de América, resuelta a afrontar las contingencias inmediatas en apoyo de las normas cristianas y contra el comunismo en acecho."

A pesar de tal optimismo no todos los asistentes a la citada Conferencia salieron convencidos de su completo éxito, pues el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de El Salvador, don Roberto E. Canessa, en el Informe Anual de su gestión durante 1953-1954, presentado a la Honora-

ble Asamblea Legislativa el 3 de noviembre de 1954, declaró al respecto:

"Lamento informar, finalmente, que es mi franca opinión que la Conferencia de Caracas, si bien sirvió para cimentar la comunidad de aspiraciones que vincula a las Repúblicas Americanas, tuvo escasos resultados prácticos. En efecto, los anhelos latinoamericanos de que se consagraran principios justos en las relaciones económicas y comerciales no pudieron ser satisfechos por la reiterada actitud de abstención que adoptó la Honorable Delegación de los Estados Unidos de América. Asimismo es de notar que la declaración anticolonialista no obtuvo la unanimidad esperada debido al voto de dicha Delegación. Sin embargo, abrigo la esperanza de que la Conferencia económica de Río de Janeiro sí llegará a conclusiones realistas y efectivas, pues estimo que la seguridad del mundo reside en la seguridad de nuestro Hemisferio, y esta seguridad sólo se puede obtener mediante un trato justo que permita a los países de la América Latina elevar el nivel de vida de sus pueblos."

Al margen de esas declaraciones ministeriales y sin pretender abordar un problema tan vasto y que desde luego se sale de los límites impuestos a una Tesis Profesional, conviene decir que las Conferencias Panamericanas, y entre ellas también la de Caracas, no tienen sólo un valor de decisión o efectividad, no tienen sólo el ángulo de los "resultados prácticos" para emplear la frase del entonces titular de la cartera de Relaciones Exteriores de nuestro gobierno; al par que ese criterio de decisión es preciso considerar que las mencionadas Conferencias ostentan un valor que pudiéramos llamar de consulta o de deliberación, es decir, que esos cónclaves jurídicos continentales van acumulando una serie de experien---

eias que fundamentan al ser examinadas por los altos principios, soluciones tal vez no definitivas, pero sí provisionales que preparan una respuesta final a los múltiples problemas planteados.

No debe desanimarnos - cual pareció sucederle al entonces Ministro de Relaciones Exteriores de El Salvador- el hecho de que una Conferencia carezca de "resultados prácticos", pues siempre constituye un acercamiento a la solución real de los asuntos planteados. En el caso del asilo, -- las distintas Convenciones surgidas de las citadas Conferencias Interamericanas han ido formando una doctrina y práctica, cuyos beneficios sería imposible negar.

El Salvador fué el primer país en depositar en la Unión Panamericana el instrumento de ratificación de las dos Convenciones sobre Asilo suscritas en Caracas. A este respecto el Ministro de Relaciones Exteriores salvadoreño en esa época, expresó:

"La noble institución del asilo fué ardientemente defendida por la Delegación Salvadoreña y me complace manifestar que nuestra actitud fué elogiada por numerosas delegaciones y por la prensa venezolana e internacional, quienes estimaron que las Convenciones sobre Asilo Diplomático y sobre Asilo Territorial, adoptadas durante la Conferencia, recibieron el constante aporte de la Delegación de nuestro país, que se esmeró en dotar a dichas Convenciones de todas las garantías necesarias para que la institución del asilo tuviera vigencia efectiva en nuestros países."

Esas consideraciones son demasiado claras para que requieran mayores comentarios y, por ello, pasamos a nuestros desarrollos.

Haciendo un historial sobre el asilo, podemos decir que el segundo -

de los trabajos elaborados por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos sobre la base de otro preparado por el Comité Jurídico Interamericano, era un "Proyecto de Convención sobre Asilo Diplomático", compuesto de 19 Artículos.

Muchas fueron las modificaciones hechas al proyecto; más, como en el caso de la "Convención sobre Asilo Territorial", esas modificaciones fueron casi enteramente de forma.

Se prescindió del Artículo 1 del Proyecto, en el que se definían los conceptos de "Autoridad asilante", "Estado Territorial" y "Legación".

De ese modo el artículo 2o. pasó a ser el artículo 1. En el inciso 1o. se decía que "El asilo.... será respetado.. como un derecho o como acto de humanitaria tolerancia". A propuesta del representante de México se acordó redactar esa parte del inciso de esta manera: "El asilo... será respetado... de acuerdo con las disposiciones de la presente Convención." Con pequeños cambios de redacción se incorporó como inciso 2o. de dicho artículo el concepto de "Legación" que el proyecto contenía en su artículo 1. El 2o. que pasó a ser 3o. se aprobó sin cambio alguno.

El inciso 3o. del artículo 2o. de proyecto fué objeto de prolongada discusión. Se aprobó, por fin, como Artículo aparte y con esta redacción propuesta por El Salvador: "Todo Estado tiene derecho a conceder asilo; pero no está obligado a otorgarlo ni a declarar por que lo niega."

Igualmente prolongado fué el debate alrededor del Artículo 3 del proyecto. La Subcomisión hubo de designar un grupo de trabajo compuesto por Argentina, Bolivia, Brasil y El Salvador, el cual llegó a ponerse de acuerdo sobre la redacción propuesta por el delegado salvadoreño para los dos -

incisos del Artículo, así: "No es lícito conceder asilo a personas que al tiempo de solicitarlo se encuentren inculpadas o procesadas en forma ante tribunales ordinarios competentes y por delitos comunes, o estén condenadas por tales delitos y por dichos tribunales, sin haber cumplido las penas respectivas, ni a los desertores de fuerzas de tierra, mar y aire, salvo que los hechos que motivan la solicitud de asilo, cualquiera que sea el caso, revistan claramente carácter político. Las personas comprendidas en el inciso anterior que de hecho penetraren en un lugar adecuado para servir de asilo deberán ser invitadas a retirarse o, según el caso, entregadas al gobierno local, que no podrá juzgarlas por delitos políticos anteriores al momento de la entrega."

A iniciativa del Brasil se dió una redacción más clara al Artículo 4: "Corresponde al Estado asilante la calificación de la naturaleza del delito o de los motivos de la persecución."

El representante del Perú propuso que se agregara a ese Artículo, como inciso segundo, el siguiente: "El Estado territorial podrá objetar esta calificación si la considerare opuesta al ejercicio de su jurisdicción preexistente y aplicable al hecho delictuoso imputado al asilado. La discrepancia surgida entre ese Estado y el Estado asilante será sometida a alguno de los procedimientos de soluciones pacíficas vigentes entre ellos. El procedimiento se ventilará en vía sumaria y tendrá en cuenta el mérito de los respectivos actuados judiciales. Entre tanto el asilo será respetado quedando sujeto a la decisión correspondiente." Puesta a votación la proposición peruana, sólo obtuvo 4 votos en favor, con 8 en contra - el de El Salvador entre ellos - y 7 abstenciones.

Los artículos 5, 6, 7, 8 y 9 fueron aprobados con ligeras modificacio

nes de forma, sugeridas por varias delegaciones y llevan los mismos números en el texto aprobado.

La redacción del Artículo 10 fué sustituida completamente por la siguiente forma propuesta por el delegado de México: "El hecho de que el gobierno del Estado territorial no esté reconocido por el Estado asilante no impedirá la observancia de la presente Convención, y ningún acto ejecutado en virtud de ella implica reconocimiento."

Con pequeñas modificaciones fueron aprobados los Artículos 11, 12, 13 y 14 del proyecto, los cuales llevan los mismos números en el texto definitivo.

A propuesta de la delegación argentina se incluyó como Art. 15 una disposición que no figuraba en el proyecto. Es la siguiente: "Cuando para el traslado de un asilado a otro país fuere necesario atravesar el territorio de un Estado Parte en esta Convención, el tránsito será autorizado por éste sin otro requisito que el de la exhibición, por vía diplomática, del respectivo salvoconducto visado y con la constancia de la calidad de asilado otorgada por la misión diplomática que acordó el asilo. En dicho tránsito, al asilado se le considerará la protección del Estado asilante."

El Artículo 15 del proyecto pasó entonces a ser artículo 16 y se aprobó con pequeños cambios de forma.

En cuanto al Artículo 16, que pasó a ser 17, se le introdujeron cambios importantes, como el de expresar que si bien el Estado asilante no estará obligado a radicar al asilado en su territorio "no podrá devolverlo a su país de origen, sino cuando concorra voluntad expresa del asilado"; el de que la vigilancia sobre el asilado, en caso de radicación preventiva --

corresponden al Estado solicitante.

Se aprobó con un pequeño cambio el Artículo 17 del proyecto, que pasó a ser 18.

Larga discusión se suscitó a propósito de la redacción del artículo 18 del proyecto. La redacción definitiva fué presentada por el representante de El Salvador, en tres incisos, en vez de uno sólo que era la forma como aparecía en el proyecto. Dicho Artículo pasó a ser el 19 del texto definitivo, y quedó redactado así: "Si por causa de ruptura de relaciones el representante diplomático que ha otorgado el asilo debe abandonar el Estado territorial, saldrá aquél con los asilados. Si lo establecido en el inciso anterior no fuere posible por motivos ajenos a la voluntad de los asilados o del agente diplomático, deberá éste entregarlos a la representación de un tercer Estado Parte en esta Convención, con las garantías establecidas en ella. Si esto último tampoco fuere posible, deberá entregarlos a un Estado que no sea Parte y que convenga en mantener el asilo. El Estado territorial deberá respetar dicho asilo."

El último artículo del proyecto - 20 del texto aprobado - se dividió en dos incisos y se modificó un tanto en su redacción."

Finalmente se consideró la redacción del preámbulo y de las disposiciones finales del documento, redacción que fué propuesta por la Secretaría de la Subcomisión.

A riesgo de monotonía, hemos transcrito literalmente los párrafos correspondientes al varias veces citado Informe Anual del Ministerio de Relaciones Exteriores - páginas 193-196 - porque ellos encierran la historia fidedigna del establecimiento de la referida Convención sobre Asilo -

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

Las personas comprendidas por el inciso anterior que de hecho penetran en un lugar adecuado para servir de asilo deberán ser invitadas a retirarse o, según el caso, entregarlas al gobierno local que no podrá juzgarlas por delitos políticos anteriores al momento de la entrega.

Artículo IV

Corresponde el Estado asilante la calificación de la naturaleza del delito o de los motivos de la persecución.

Artículo V

El asilo no podrá ser concedido sino en casos de urgencia y por el tiempo estrictamente indispensable para que el asilado salga del país con las seguridades otorgadas por el gobierno del Estado Territorial a fin de que no peligre su vida, su libertad o su integridad personal o para que se ponga de otra manera en seguridad el asilado.

Artículo VI

Se entienden como casos de urgencia, entre otros, aquéllos en que el individuo sea perseguido por personas o multitudes que hayan escapado al control de las autoridades o por las autoridades mismas, así como cuando se encuentre en peligro de ser privado de su vida o de su libertad por ra-

zons de persecución política, y no pueda sin riesgo ponerse de otra manera en seguridad.

Artículo VII

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

Artículo VIII

El agente diplomático, jefe del navío de guerra, campamento o aeronave militar, después de concedido el asilo, y a la mayor brevedad posible, lo comunicará al Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Territorial o a la autoridad administrativa del lugar si el hecho hubiese ocurrido fuera de la capital.

Artículo IX

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

Artículo X

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

Artículo XI

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

Artículo XII

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

Artículo XIII

En los casos a que se refieren los artículos anteriores, el Estado asilante puede exigir que las garantías sean dadas por escrito y tomar en cuenta, para la rapidez del viaje, las condiciones reales de peligro que se presenten para la salida del asilado.

Al Estado asilante le corresponde el derecho de trasladar el asilado fuera del país. (El Estado Territorial puede señalar la ruta preferible para la salida del asilado, sin que ello implique determinar el país de destino.) ^{no necesario}

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

Artículo XIV

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

Artículo XV

Cuando para el traslado de un asilado a otro país fuere necesario atravesar el territorio de un Estado Parte en esta Convención el tránsito será

autorizado por éste sin otro requisito que el de la exhibición, por vía diplomática, del respectivo salvoconducto visado y con la constancia de la calidad de asilado otorgada por la misión diplomática que acordó el asilo.

En dicho tránsito, al asilado se le considerará bajo la protección del Estado asilante.

Artículo XVI

Los asilados no podrán ser desembarcados en ningún punto del Estado Territorial ni en lugar próximo a él salvo por necesidades de transporte.

Artículo XVII

Efectuada la salida del asilado, el Estado asilante no está obligado a radicarlo en su territorio, pero no podrá devolverlo a su país de origen sino cuando concorra voluntad expresa del asilado.

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

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

Artículo XVIII

El funcionario asilante no permitirá a los asilados practicar actos contrarios a la tranquilidad pública, ni intervenir en la política interna

del Estado Territorial.

Artículo XIX

Si por causa de ruptura de relaciones el representante diplomático -- que ha otorgado el asilo debe abandonar el Estado Territorial saldrá aquél con los asilados.

Si lo establecido en el inciso anterior no fuere posible por motivos ajenos a la voluntad de los asilados o del agente diplomático, deberá éste entregarlos a la representación de un tercer Estado Parte en esta Convención, con las garantías establecidas en ella.

Si esto último tampoco fuere posible, deberá entregarlos a un Estado que no sea parte, y que convenga en mantener el asilo. El Estado territorial deberá respetar dicho asilo.

Artículo XX

El asilo diplomático no estará sujeto a reciprocidad.

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

Artículo XXI

La presente Convención queda abierta a la firma de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos y será ratificada por -- los Estados signatarios de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales.

Artículo XXII

El instrumento original.....

R E S E R V A S

GUATEMALA: Hacemos expresa reserva del artículo 2 en cuanto declara -

que los Estados no están obligados a otorgar el asilo; porque sostenemos un concepto amplio y firme del derecho de asilo.

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

URUGUAY: El gobierno del Uruguay hace reserva del Artículo II en la parte que establece que la autoridad asilante, en ningún caso está obligada a conceder asilo ni a declarar por qué lo niega. Hace así mismo reserva del Art. XV en la parte en que establece: "Sin otro requisito que el de la exhibición por vía diplomática del respectivo salvoconducto visado y con la constancia de la calidad de asilado otorgada por la misión diplomática que acordó el asilo. En dicho tránsito, al asilado se le considerará bajo la protección del Estado asilante." Finalmente, hace reserva del segundo inciso del artículo XX pues el gobierno del Uruguay entiende que todas las personas, cualquiera sea su sexo, nacionalidad, opinión o religión gozan del derecho de asilarse.

REPUBLICANA DOMINICANA: La República Dominicana suscribe la anterior Convención con las reservas siguientes: Primera: La República Dominicana no acepta las disposiciones contenidas en los artículos VII y siguientes en lo que respecta a la calificación unilateral de la urgencia por el Estado asilante; Segundo: las disposiciones de esta Convención no son aplicables en consecuencia en lo que a la República Dominicana concierne, a las controversias que puedan surgir entre el Estado Territorial y el Estado asilante y que se refieran concretamente a la falta de seriedad o a la inexistencia de una verdadera acción persecutoria contra el asilado por -

parte de las autoridades locales.

HONDURAS: La delegación de Honduras suscribe la Convención sobre Asilo Diplomático con las reservas del caso respecto a los artículos que se opongan a la Constitución y las leyes vigentes de la República de Honduras.

EN FE DE LO CUAL, los plenipotenciarios infrascritos, presentados sus plenos poderes, que han sido hallados en buena y debida forma, firman la presente Convención en nombre de sus respectivos gobiernos en la ciudad de Caracas el día veintiocho de marzo de mil novecientos cincuenta y cuatro.-

.....
.....
.....
.....

El derecho de asilo fué ampliado considerablemente en el cónclave venezolano, tanto desde el punto de vista jurídico como material.

La órbita jurídica del asilo resultó ampliada, independientemente de la redacción positiva y directa del Artículo I que ya analizamos, porque se otorga el refugio a "personas perseguidas por motivos políticos", de -- tal modo que lo pueden obtener tanto los perseguidos por delitos políticos como los perseguidos por motivos políticos.

Con fundamento en el inciso lo. Art. I de la citada Convención, hay quienes interpretan la frase "perseguidos por motivos o delitos políticos" en el sentido de que abarca no sólo a los perseguidos por los que ordinariamente se denominan delitos políticos, sino también a los que lo son por meras motivaciones políticas, llegando tal opinión a citar, en su abono, - el Art. 8 frac. 8a. del Proyecto de Convención de Extradicción que ha preparado el Comité Jurídico Interamericano en cumplimiento de la Resolución CVII de la Décima Conferencia Interamericana de Caracas.

Reza el mencionado Art. 8 en la fracción 8a.: "La extradicción no es procedente: Cuando se trata de personas que con arreglo a la calificación del Estado requerido sean perseguidas por delitos políticos o por delitos comunes cometidos con fines políticos o cuya extradicción se solicite obediendo a móviles predominantemente políticos."

Según la corriente de opinión que venimos glosando es pertinente aducir como argumento esa frac. 8a. del Art. 8 del referido Proyecto, en el - cual, por la sola lectura, se advierte que a la par de la persecución por delitos políticos, se colocan tanto los delitos comunes cometidos con fi-- nes políticos o aquellos casos en que la extradicción se solicite por mévi

les predominantemente políticos.

La ampliación material del derecho de asilo que encontramos expresamente consagrada en la Convención de Caracas es la referente a los locales que habilita el jefe de Misión cuando el número de los asilados exceda a la capacidad normal de los edificios.

Ya señalamos cómo en los artículos 8 y 9 del Proyecto aprobado en el Segundo Congreso Sudamericano de Derecho Internacional existen disposiciones para la referida habilitación de locales. Tal medida que, a primera vista pudiera parecer de importancia menor, resulta de indudable valor práctico, al grado que, a veces, sólo mediante su aplicación es posible cumplir con el asilo, pues uno de los problemas, verdaderamente angustiante que confrontan los Jefes de Misión y su personal - como sucedió, por citar un caso, en Guatemala al triunfar el movimiento ^{serchista} que encabezara el ^{reacción} Coronel Carlos Castillo Armas - es satisfacer las exigencias higiénicas, alimenticias, etc. las cuales pueden resolverse más adecuadamente si pueden habilitarse locales adecuados.

Durante los días posteriores al 29 de junio de 1954, al estallar el movimiento ^{castrero-Pro-Yankee} del Coronel Castillo Armas, numerosísimos ciudadanos guatemaltecos buscaron la protección de las Embajadas con sede en la capital, concentrándose los refugiados principalmente en las representaciones diplomáticas de El Salvador, México y Argentina. El mismo ex-mandatario, Jacobo Arbenz Guzmán, se asiló en la embajada de México, mientras otros muchos funcionarios de tal régimen hicieron lo propio en otras representaciones y también numerosos elementos y simpatizadores del gobierno derrocado, en lugar de asilarse diplomáticamente, lograron atravesar la frontera, como pa-

só con Rogelio Cruz Wer y Jaime Rosemberg Rivera, quienes llegaron a territorio mexicano a bordo de un jeep, dando lugar a un sonado proceso por extradición, que ya analizamos en sus principales aspectos.

El sistema de la Convención de Caracas en cuanto al asilo interno queda perfeccionado por el Art. IV, según el cual: "Corresponde al Estado asilante la calificación de la naturaleza del delito o de los motivos de la persecución."

Tal disposición constituye un avance por varios motivos: En primer lugar es mas explícita que la del Art. II de la Convención de Montevideo que dice: "La calificación de la delincuencia política corresponde al Estado que presta el Asilo". En segundo lugar está más adecuadamente redactada -- porque se eliminó el término "presta". Y en tercer lugar, lo que es decisivo, faculta al Estado asilante para calificar la naturaleza del delito o los motivos de la persecución.

Contra el sistema enunciado se han esgrimido argumentos bastante especiosos. Así algunos autores han llegado a sostener que la amplitud con que la Convención de Caracas considera el derecho de asilo, puede dejar margen a maniobras de tipo con dañinos resultados. En abono de su opinión dicen estos tratadistas que bien se podría abusar del derecho de asilo y desde luego desprestigiar dicha institución cuando, al amparo de esa amplitud de criterio, un Estado que es el futuro asilante - llegara a "pactar" el asilo con un político o con un conjunto de políticos de sus simpatías y confianza, para crearle después dificultades al futuro Estado territorial y, al fin, asilar a los mencionados políticos en su propia legación. Este argumento llega a invocar en su apoyo las querellas y rivalidades que a menu

do surgen en dos Estados limítrofes, haciendo viable la situación descrita.

Realmente es demasiado suspicaz el argumento que citamos para que -- pueda ser tomado en cuenta, dado que las instituciones jurídicas implican cierto grado de normalidad. Sin embargo aludimos a ello por considerar -- que a esos extremos se ha llegado en el estudio del punto.

Ese doble carácter del derecho de asilo, intrínseco e instrumental, viene en apoyo del carácter de "derecho esencial humano" tanto dentro de la técnica y terminología alemanas, sino también en una consideraciones -- menos especializadas. De allí que, cuando los anglosajones defienden la legitimidad del asilo, lo hagan con fundamento en una situación de desorden en la cual el individuo no está en condiciones de apelar a las garantías normales y se ve precisado a recurrir a instrumentos extraordinarios, precisamente por su especial inseguridad jurídica. Hay, entonces, cierta sustitución en tales casos, es decir, que al poder que en ese momento puede o tiende a extralimitarse, se subroga otro, más en condiciones de aplicar los principios jurídicos. O sea que la situación del perseguido por motivos o delitos políticos implica que el poder del Estado asilante sustituya, por vía de excepción y dadas las circunstancias especialísimas imperantes, al poder del Estado territorial. Y es que el Estado territorial, tal vez en contra de la voluntad particular de sus gobernantes que resultan presionados por factores políticos o sociales, ^{común} no logra establecer un derecho "normal" en ciertos casos extremos y, por ello, surge el asilo como institución moderadora.

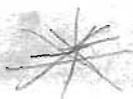
Esos casos extremos, a los que viene a poner remedio el asilo, eviden

cion las fallas del orden internacional y la ineficacia del mismo derecho internacional. A falta de una organización supraestatal que, de acuerdo del con normas jurídicas aceptadas, venga a poner solución a tales situaciones, se admite, por vía excepcional, que actúen sustitutivos, en dos formas: individualmente o colectivamente (como cuando actúan de consuno al través -- Cuerpo Diplomático acreditado; por ejemplo en el Perú en los casos de asilo por parte de los gobiernos de Estados Unidos de América y de Francia, -- en 1865, según reseñamos con anterioridad.)

Por su estrecha relación con el asilo diplomático estudiaremos el aspecto jurídico y humano del asilo territorial, ya que resulta contradictorio y hasta paradójico que se haya consagrado éste como un "derecho esencial humano" y no haya sucedido lo propio con aquél.

En efecto, según los Artículos 14 y 27 de las Declaraciones de Derechos del Hombre, la de las Naciones Unidas y la de los Estados Americanos, ha sido reconocido el asilo territorial, también llamado externo, como un "derecho esencial humano". Y desde el primer momento surge la interrogación en el sentido de que por qué se ha restringido tal jerarquía sólo al asilo territorial y, en cambio, el asilo diplomático, todavía en una etapa de discusión y hasta de incertidumbre, cual parece deducirse de la manifiesta disparidad en el trato, sigue siendo considerado, usando los términos de las multicitadas "Instrucciones" chilenas, "un recurso aconsejable por razones humanitarias."

Antes de estudiar esa discrepancia séanos permitido hacer constar que la relación entre el derecho de Asilo y los Derechos del Hombre no puede negarse si no es con apoyo en argumentos sofísticos. Y la misma tradición



anglosajona, a veces renuente a reconocer el carácter jurídico del asilo, presenta ángulos muy interesantes al respecto.

Un examen técnico y jurídico de los derechos subjetivos fundamentales dentro de la concepción y aun de la terminología alemana, nos pone de relieve que lo importante en ella no es la protección sino la forma especial de dispensarla. O sea que el asilo constituye no sólo un derecho subjetivo sino que, instrumentalmente, protege y resguarda, a su vez, a otros derechos humanos, como son, por ejemplo la vida y la libertad. Este tema aparece con bastante frecuencia aun en la propia terminología de las Convenciones. Veamos, por ejemplo, la de la Décima Conferencia Interamericana.

En el Artículo I de la Convención sobre asilo territorial de Caracas leemos que "Todo Estado tiene derecho, en ejercicio de su soberanía, a admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente sin que por el ejercicio de este derecho ningún otro Estado puede hacer reclamo alguno." Transcribimos el artículo en mención para señalar como, por si fuera poco una vez, hasta en dos ocasiones se califica de "derecho" la facultad estatal para admitir a esas personas dentro del territorio. En cambio, el Art. II de la Convención sobre asilo diplomático, también de Caracas, dice que "Todo Estado tiene derecho de conceder asilo; pero no está obligado ni a declarar por qué lo niega". Es decir que la primera parte resulta neutralizada, mejor anulada por la segunda, siendo aquí evidente la presión de la soberanía del otro Estado, el requirente, aunque no se expresa por razones obvias.

Para nosotros el planteamiento del asilo no será correcto sino cuan-

do se lo haga como cualquier otro derecho, es decir, que el titular, en el caso el perseguido que solicita asilarse, al llenar los requisitos del caso, pueda ejercer su "derecho" y no quedar sujeto a que, como dice el Art. II ya citado, el Estado al que se pide asilo no esté obligado ni a declarar por qué no lo concedo. Siempre la soberanía, entendida extensivamente, sea del Estado territorial, sea del asilante, dificulta una mejor comprensión del punto.

Otro argumento de los que pretenden que es lógico y natural que asilo territorial sea reconocido como "derecho esencial humano" y no así el asilo diplomático, radica en que el primero no contrarresta la jurisdicción del Estado requirente mientras que el segundo sí.

Si analizamos detenidamente este segundo argumento nos daremos cuenta de que resulta una mera variante del primero, pues si la jurisdicción de acuerdo con el Art. 20 Pr. "es el poder de administrar justicia conforme a las leyes", tal poder necesita de la soberanía para poder ejercerse con eficacia y, en el fondo, lo que este argumento quiere decir es que -- también se contrarresta la soberanía del otro Estado, el Estado territorial, en los casos en que se confiere asilo diplomático.

Un estudio del asunto nos indica que lo que en el asilo territorial se consagra, con respecto a la situación del asilado, es una ventaja que bien pudieramos llamar de índole material y no jurídica. En efecto, en el asilo territorial, el perseguido ha logrado llegar, por distintos medios, al territorio del Estado asilante, es decir, a verdadero territorio y no al que Sánchez de Bustamante calificó como territorio ficticio, que es el constituido por las legaciones de un Estado en el extranjero. Pese a la -

tan citada "extraterritorialidad" la misma tendencia y articulado de las Convenciones demuestra que, como expresa Antokoletz, ya no responde a la realidad de las cosas, y el asunto que analizamos viene a demostrarlo, -- pues el asilado en territorio "nacional", se encuentra en condiciones más ventajosas, tanto teórica como prácticamente. La misma experiencia diplomática y política enseña que el asilado "territorial" tiene más garantías que el "diplomático", pues el recurso de la extradición queda sujeto a -- tantas alternativas que en muchas ocasiones se vuelve casi nugatorio. El asilado territorial se desuelve, trabaja, hace amigos y demás, al par -- que el diplomático, acosado dentro de las cuatro paredes de la legación, apenas se atreve alternar con los que habitan en ella, temeroso de todo y recibiendo como una gran dádiva, digna del más eterno agradecimiento, la más mínima atención que se le haga.

Pero, volviendo a nuestra inicial consideración, que era la de alegar en contra de la desigualdad de trato entre el derecho de asilo territorial - ya calificado como derecho esencial humano - y el derecho de asilo diplomático, al cual se niega tal categoría, o al menos no se le concede tan expresa y positivamente, analizaremos a continuación los argumentos de los que pretenden justificar tal discrepancia:

Dicen los que así piensan que en el asilo territorial o externo hay pleno ejercicio de la soberanía - lo demostró el delegado ecuatoriano en Caracas pidiendo para el Art. I la intercalación de tal término- mientras que en el asilo diplomático o interno, no se ejerce tan holgadamente la soberanía del Estado asilante, sino que se interfiere la del Estado territorial, con las correspondiente dificultades del caso.

Hemos dicho otras veces que el concepto de soberanía, al cual Jellinek entre otras cosas llama concepto polémico, sirve en relación con ciertos problemas jurídicos más para confundir que para aclarar. Y este es -- uno de los casos en que la soberanía, entendiéndola así, muy geométrica-- mente, no permite la solución correcta. Si un Estado queda interferido -- cuando otro asila a un perseguido entonces no habría justificación plena de tal derecho, aunque esté consagrado por la doctrina y reconocido, con mayor o menor extensión, en diversas Convenciones internacionales. Si el Estado no puede - para usar un vocablo usual - autodeterminar su propia soberanía, como pasa cuando firma un Tratado o Convención, las posibilidades del derecho internacional - y no únicamente las del derecho de asilo - serían limitadísimas.

Muy oportuno es darse cuenta cómo la discrepancia entre el derecho de asilo, en sus formas territorial y diplomática, resulta patente en -- los procedimientos y prácticas internacionales.

En efecto, el Art. I de la Convención sobre Asilo Territorial de Caracas expresa tajantemente que "Todo Estado tiene derecho en ejercicio - de su soberanía, a admitir dentro de su territorio a las personas que -- juzgue conveniente sin que por el ejercicio de este derecho ningún otro Estado pueda hacer reclamo alguno". Aún al tratarse del suplicatorio de extradición - como lo vimos en el caso de Rosenberg y Cruz Wer- el Estado requerido no la otorga si las figuras delictivas por las cuales se solicita no aparecen en la legislación del Estado asilante. Y todo eso refuerza desde luego la posición personal y social del asilado, mientras - que en el asilo diplomático, por razones prácticas y naturales, su esfera

de acción es muy limitada.

Sin embargo ambos asilos dependen, en el fondo de las cosas, de una circunstancia real, es decir, de que el asilado logre llegar al territorio del Estado asilante o sólo a su representación diplomática, nave o aérea. De tal coyuntura se desprende el asilo territorial o el diplomático, - siendo calificado el primero como derecho del Estado asilante, en ejercicio de su soberanía - como alegó en Caracas el representante del Ecuador - mientras que el segundo no es tratado, jurídicamente hablando, con esa categoría.

No se nos oculta que muchas razones militan a favor de tal diferencia entre ambas modalidades del asilo, pero de todas maneras, los internacionalistas deberían preocuparse por afinar técnicamente sus conceptos y prácticas, hasta el grado de que tanto el asilo territorial como el diplomático, presenten una misma categoría, ya que no es posible encontrar motivos fundamentales para que se califique de "derecho" al primero y se niegue tal expresión al segundo. Esta sería una tarea difícil, dados ciertos precedentes, pero que merece la pena de acometerse, sobre todo en las Conferencias Interamericanas.

El Caso de Víctor Raúl Haya de la Torre.

El caso de asilo diplomático de Víctor Raúl Haya de la Torre, máximo dirigente del APRA, tuvo resonancia mundial debido a las cualidades personales del protagonista y a las especiales circunstancias en que se desarrolló, pues intervino hasta el Tribunal de Justicia de la Haya con un fallo que ha sido motivo de críticas como veremos en su oportunidad.

Haya de la Torre, quien había vivido muchos años en el destierro o en

la lucha política clandestina, orador, escritor, político y líder, es continentalmente reconocido cual una de las figuras peruanas de mayor relieve. Además, su partido reúne bastante contingentes populares y, además, personalidades intelectuales de la talla de Luis Alberto Sánchez, Manuel Seoane, etc., por lo que, al asilarse Haya en la embajada de Colombia ante el Gobierno del Perú, inmediatamente atrajo la atención nacional e internacional.

Numerosos trabajos e investigaciones, lo mismo que reportajes y artículos periodísticos han sido publicados sobre el asilo mencionado, revelándose así el interés que provocara en las más distintas esferas, tanto entre los estudiosos del Derecho Internacional como entre los políticos militantes o cazadores de noticias sensacionales.

Nadie puede negar que Víctor Raúl Haya de la Torre, era en 1948, un político de primer rango, al grado que, sin exagerar, hubiera podido decirse que era el mayor opositor del gobierno presidido en ese entonces -- por el Gral. Odría como jefe de una junta militar, el mismo que luego fue presidente de la República del Perú. Todavía recordamos la campaña que periódicos tan destacados como "El Comercio" de Lima, hicieron en contra del APRA en general y de Haya de la Torre en particular.

El APRA fué en tal época el partido de la más enconada oposición al gobierno y, cuando éste debeló una insurrección armada en su contra, tomó la decisión de disolver dicha organización política, por considerarla extremadamente peligrosa.

Con tal medida los apristas quedaron fuera de la ley, y muchos de ellos fueron capturados o tuvieron que buscar refugio en las embajadas o lega--

ciones acreditadas ante el gobierno de Odría.

Haya de la Torre no pudo llegar a las montañas andinas que tantas -- otras veces le ofrecieron refugio seguro contra sus enemigos políticos y, por ello, se vió precisado a buscar asilo en la Embajada de Colombia. Hasta allí el asunto era otro más en la dilatada historia del asilo diplomático en América, pero la conducta posterior del gobierno peruano lo transformó en un sonado caso de la materia, volviéndolo ya clásico para el estudioso de semejantes cuestiones.

El 3 de octubre de 1948 fué la insurrección, rebelión o asonada, como quiera calificársela, en contra del régimen peruano imperante. El 11 de octubre siguiente, el juez de instrucción abre proceso a Haya de la Torre, jefe del partido Alianza Popular Revolucionaria Americana, APRA, lo mismo que en contra de otras personas, igualmente acusadas. Y el 25 de octubre se ordena la detención de los indiciados, continuándose las diligencias respectivas en ausencia de Haya de la Torre, quien era el principal inculcado.

El 3 de enero de 1949, unos tres meses más tarde, Haya de la Torre se asiló en la embajada de Colombia en Lima. Al día siguiente, el embajador de dicha nación, en nota dirigida al Ministro de Relaciones Exteriores -- del Perú, le comunicó que se encontraba asilado Haya de la Torre, solicitándole, al mismo tiempo, el salvoconducto que permitiera al líder aprista salir del país con las garantías y facilidades del caso, con apoyo en la fracción 2a. Art. II de la Convención de la Habana de 1928.

El 14 de enero, el mismo Embajador en nota enviada al mismo Ministro, le manifiesta que, con arreglo al Art. 2o. de la Convención sobre Asilo Po

lítico de 26 de diciembre de 1933, calificaba a Víctor Raúl Haya de la Torre como asilado político.

Entonces surge la prolongada controversia entre ambos gobiernos, que llegara, incluso, al máximo tribunal de justicia internacional, pues Perú contestó que no estaba obligado por la referida Convención a extender el salvoconducto solicitado, declarando, además, que no aceptaba la calificación unilateral hecha por Colombia.

Hay que reconocer que, si bien la práctica internacional había sido uniforme en el sentido de que dicha facultad correspondía al Estado asilante, el Gobierno Peruano alegaba con fundamento legal, pues la Convención de la Habana tiene el defecto de no precisar el extremo disputado. Y en cuanto a la Convención de Montevideo, cuyo artículo 2o. dice "La calificación de la delincuencia política corresponde al Estado que presta el asilo" aunque el gobierno colombiano apelara a dicho artículo, el del Perú contrarreplicó diciendo que no había ratificado esta última Convención y, que por tanto, no le era obligatoria.

También es oportuno señalar que el Perú, al lado de Chile y Bolivia, plantearon reservas sobre el asilo en el Segundo Congreso Sudamericano; y que el mismo gobierno del Perú pidió la abolición del derecho de asilo en una de las reuniones diplomáticas celebradas en Lima para resolver casos concretos que se habían presentado. Con fundamento en tales antecedentes el Perú robustecía sus alegatos, pues reiteraba una posición que ya en otras ocasiones había expuesto.

El 31 de agosto de 1949, después de haberse cruzado varias notas en las que cada gobierno sostuvo sus puntos de vista, suscribieron el acta

de Lima por la cual ambos acordaban someter sus diferencias al Tribunal Internacional de Justicia, manifestando, expresamente, que cualquiera de los dos podría interponer la demanda respectiva sin que ello se interpretara como acto poco amistoso para la parte demandada.

El 15 de octubre de 1949 presenta Colombia su demanda en la Secretaría del Tribunal sosteniendo las siguientes pretensiones:

1o.- Si, con fundamento en el acuerdo bolivariano sobre extradición del 18 de julio de 1911 y la Convención sobre Asilo de 20 de febrero de 1928, ambos todavía vigentes entre Colombia y el Perú, le corresponde o no a Colombia, como país que acordó el asilo discutido, calificar la naturaleza del delito para los fines del caso.

2o.- Si, en el caso concreto del Perú, como Estado territorial, está o no obligado a prestar las necesarias garantías y facilidades para que el refugiado salga del país respetada la inviolabilidad de su persona.

El Perú, por su lado, reconvino sólo para que la Corte se pronunciara sobre la procedencia del asilo, de acuerdo con lo pactado en la Convención de la Habana de 1928.

La demanda colombiana se apoyaba en el Art. 18 del acuerdo bolivariano de 1911, en el Art. 2o. de la Convención de la Habana, en la Convención de Montevideo de 1899 sobre Derecho Penal Internacional, en la Convención de Montevideo de 1933 y de 1939; en la solución a numerosos casos de asilo y en los comunicados oficiales del gobierno peruano del 13 y 23 de octubre de 1948.

La demanda reconvencional del Perú aludía sólo en el Art. 1o. y Art. 2o. de la Convención sobre asilo firmada en la Habana en 1928.

El fallo del Tribunal de Justicia por lo que respecta a la primera de las cuestiones planteadas por Colombia resolvió ~~que~~ "Colombia, en su condición de Estado que otorga el asilo, no tiene derecho de calificar la naturaleza del delito por una decisión unilateral y definitiva que sea -- obligatoria para el Perú."

Como puntos fundamentales de esta primera conclusión están los siguientes:

A.-La inexistencia de una regla de calificación unilateral y definitiva en favor del Estado que concede el asilo.

B.-La conceptualización de la naturaleza jurídica del asilo como una derogación de la soberanía del Estado territorial.

C.-La competencia de calificación unilateral no está comprendida en la Convención de la Habana de 1928 y no es inherente a la institución -- del asilo diplomático.

D.-Las modificaciones en las leyes internas de Colombia no obligan al Perú.

E.-La no ratificación libera al Perú del cumplimiento de la Convención de Montevideo de 1933 y 1939.

F.-La parte que invoca una costumbre internacional tiene que probarla como un uso constante y uniforme.

En cuanto a la segunda de las cuestiones debatidas, el Tribunal comienza por declararla independiente de la primera, ya que la solicitud de salvoconducto y su expedición dependen de ciertas circunstancias y -- condiciones.

La primera de ellas es que el asilo haya sido concedido y mantenido

regularmente, La segunda se fundamenta en el artículo 2o. de la Convención de la Habana, en el que se concede al Estado territorial una opción entre la solicitud de salida del asilado y la obligación, en este caso de extender el salvoconducto o la no concesión del mismo. En el caso, el gobierno del Perú no ha pedido que el asilado abandone el país y, además, ha objetado la legalidad del asilo y negado el salvoconducto. En tales condiciones el gobierno colombiano no puede reclamarle al Perú las garantías para que el asilado abandone el país.

Como puntos fundamentales de esta cuestión tenemos:

A.- La independencia conceptual entre el derecho a calificar el asilo y las condiciones indispensables para extender el salvoconducto.

B.- Considerar que son indispensables para extender el salvoconducto: Asilo regularmente concedido y mantenido; y petición del Estado territorial para que salga el refugiado.

C.- El asilo diplomático sólo puede otorgarse a criminales políticos - en casos de urgencia.

D.- El Estado territorial no está obligado a conceder el salvoconducto.

Por otro aspecto el fallo determina que el asilo no resulta acordado para proteger diplomáticamente a delincuentes políticos procesados, interrumpiendo la acción de la justicia del Estado territorial; que aún suponiendo que el asilado fuera sólo un refugiado político, no podía ampararlo el asilo porque no había peligro ni caso de urgencia, ni la humanitaria tolerancia que prescribe la Convención de la Habana; y que así como el asilo, al otorgarse, no era conforme con tal Convención, el haber-

lo mantenido después contrariaba la mencionada Convención.

Declaró finalmente el fallo del Tribunal que mantener el asilo después de la sentencia no podía ser materia de resolución por parte del mismo Tribunal si no en el caso en que se hubiera resuelto desfavorablemente la petición y, por lo tanto, estando resuelta favorablemente la petición o reconvención del Perú ya no era necesario pronunciarse sobre la última petición ampliatoria.

Los puntos fundamentales de esta cuestión:

A.-Calificar el asilo de los delincuentes políticos solamente es válido en situación de peligrosidad.

B.-Admitir que el asilo no puede ser opuesto a la acción de la justicia.

C.-No basta la calificación del delincuente, como criminal político para que deba ser mantenido el asilo diplomático.

D.-Conceder que el término de seguridad implica protección contra la arbitrariedad de poder.

E.-Admitir que la acción de asilo no puede justificarse en contra de la regular aplicación de las leyes.

F.- Conceptuar estrictamente el término acusado por la Convención de la Habana.

G.- Sancionar que la acusación que debe tenerse en cuenta es la que se interpone antes que el asilo se conceda.

El mismo día que se emitió el fallo del Tribunal el representante de Colombia transmitió una carta al Secretario del mismo en la cual se manifestaban los deseos del gobierno de Colombia para obtener la confirmación del

referido fallo. El Tribunal rechazó por 12 votos contra uno lo solicitado por Colombia fundándose en que no se pedía, en realidad, una interpretación al fallo pronunciado el 20 de noviembre de 1950 sino que se formulaba, en el fondo, una demanda nueva.

Después del segundo fallo desfavorable a Colombia, de fecha 13 de diciembre de 1950, el gobierno del mismo país declaró al referido Tribunal que, según la sentencia expedida, no estaba obligado a convenir en la entrega del asilado que solicitara el gobierno peruano, invocando para el caso el Art. 76. del Protocolo de Río Janeiro de 24 de mayo de 1934, conforme al cual ambos países se obligaban a que toda diferencia se resolvería de acuerdo con los Estatutos del Tribunal Permanente de Justicia Internacional.

El último recurso que el Secretario del alto Tribunal transmitió al Perú formula lo siguiente:

A) Que el Tribunal determine la manera de ejecutar la sentencia de 20 de noviembre de 1950 y, para ello, resolver si Colombia está o no obligada a entregar al gobierno del Perú al asilado.

B) Para el caso de que tal demanda sea rechazada por el Tribunal entablada subsidiariamente lo que podría calificarse como nueva demanda ordinaria para que el Tribunal declare de conformidad con el derecho vigente entre las partes y especialmente con el Derecho Internacional Americano, si está o no obligado el gobierno de Colombia a la entrega solicitada por el Perú.

Esta última petición colombiana se contrae a la ejecución pues el asunto debe entenderse agotado en virtud de los dos fallos mencionados fa

vorables al no otorgamiento del asilo en mención.

De mucha importancia en el posterior desarrollo del asunto es la Nota del gobierno de Colombia al del Perú, suscrita por Evaristo Sourdis, Ministro de Relaciones Exteriores y en la cual dice que: "Como en reiteradas ocasiones el gobierno del Perú ha emitido la opinión de que mi país está en mora de terminar el mencionado asilo, el gobierno de Colombia desea expresar otra vez cual es el verdadero sentido y alcance de las obligaciones que le incumben en relación con él, a la luz de las conclusiones y conceptos proferidos por la Corte Internacional de Justicia en la sentencia del 13 de julio de 1951. Al efecto, quiero recordar a V.E. que en dicha oportunidad aquel Alto Tribunal declaró: "Que Colombia no está obligada a entregar a Víctor Raúl Haya de la Torre a las autoridades peruanas." Tan enfática declaración fué hecha por la Corte a solicitud de Colombia, cuyos voceros plantearon concretamente, en la demanda del 13 de diciembre de 1950, la cuestión..."

Continúa el Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia en la nota de mérito diciendo que la Corte no se limitó a definir este punto controvertido sino que añadió recomendaciones a Colombia y el Perú sobre la manera de proceder para alcanzar una "solución práctica y satisfactoria" del asilo del señor Haya de la Torre.

Manifiesta enseguida el mencionado funcionario colombiano que su gobierno propuso al del Perú:

Una iniciativa para que cada uno de los gobiernos presentara al otro tres o mas fórmulas a fin de escoger entre ellas una cualquiera; la iniciativa de 18 de agosto de 1951 de que se sometiera el asunto al mismo pro

cedimiento acordado en 1930 entre el Perú y los Estados Unidos del Brasil para resolver el diferendo surgido por el asilo del Sr. José Leguía, a saber: permitir la salida del asilado a condición de someterlo a un proceso inmediato de extradición; y la iniciativa de 13 de septiembre de 1951, - destinada a confiar al Comité Jurídico Interamericano de Río de Janeiro - la tarea de precisar el alcance de las recomendaciones de la Corte Internacional de Justicia e indicar una fórmula de arreglo de su respectiva interpretación.

La Cancillería peruana -agregó el Ministro - se ha limitado a rechazar las propuestas de Colombia sin indicar ningún procedimiento distinto al de entregar el asilado a las autoridades del Perú, no obstante haber - declarado la Corte que Colombia no está obligada a hacer dicha entrega y haber afirmado el Perú, en su Contramemoria a la Corte del 15 de marzo de 1951, que "considera que la entrega del acusado no es el único procedimiento de ejecución imaginable" y que "el Gobierno del Perú no quiere al respecto hacer gala de exclusivismo."

Finalmente el referido Ministro expresa que si lo anteriormente sugerido no fuere aceptado por el Gobierno del Perú, quiere solicitar se le - sirvan expresar cuál de los procedimientos fijados en el Sistema Regional Americano o cualquier otro medio de solución pacífica aceptaría el Gobierno del Perú para resolver definitivamente la controversia.

La controversia entre Perú y Colombia ha presentado una serie de actitudes y derivaciones, sobre todo si se tiene en cuenta que, como ya lo dijimos, el país primeramente nombrado ha formulado frecuentes objeciones al derecho de asilo, y, además, que en el caso las pasiones políticas fue

ron avivadas al máximo por la personalidad y prestigio de Víctor Raúl Haya de la Torre. El gobierno peruano no formuló soluciones viables para -- que pudiera resolverse el conflicto, debido tal vez a que el fallo de la Corte de Justicia Internacional le favorecía y así consideraba perjudicial a su posición el arriesgarse a otros expedientes diplomáticos o jurídicos.

Ese fallo de la Corte Internacional ha sido tildado de incomprensivo -- para el derecho de asilo por algunos juristas de nuestro continente, agregándose que, por el hecho de estar el referido tribunal integrado por jueces de nacionalidades europeas, dónde el asilo nunca ha alcanzado los grados y modalidades que en América, fué que el multicitado fallo no tomó en cuenta nuestras circunstancias político-sociales.

A pesar de todo el refugio de Haya de la Torre en la Embajada colombiana de Lima tenía que llegar a un término, el cual resultó señalado más por la fuerza de las cosas que por la argumentación y debate jurídicos que hemos venido reseñando con alguna amplitud. Y en 1955 - después de haber -- aprovechado el tiempo para escribir varios libros que ya ha venido dando a la publicidad - Haya de la Torre logró salir de su retiro limeño bajo la -- protección del representante diplomático colombiano, al cambiar el gobierno del Perú e irse, por tanto, disminuyendo en cierta medida las pasiones políticas y los conflictos partidistas. De todas maneras el derecho de -- asilo fué respetado y Colombia pudo lograr la defendida inmunidad e inviolabilidad, por lo que toca al asilo del líder aprista.

El Caso del Ex-Presidente Perón.

El Caso de Perón no tuvo las dilatadas incidencias del de Víctor Raúl Haya de la Torre, pero si atendemos a informaciones servidas por agencias

internacionales y periódicos, va en camino de convertirse en un problema de consecuencias múltiples pues la presencia del ex-mandatario argentino, a quien amigos y adversarios siguen considerando el líder del justicialismo, ha provocado distintas cuestiones sucesivamente en el Paraguay, Panamá y, por último, en Venezuela.

La personalidad de Juan Domingo Perón como Secretario del Trabajo, como candidato a la presidencia, como Primer Mandatario y más que todo como líder máximo del partido justicialista argentino, es sobremanera conocida para enumerar detalles.

Basta decir que después del fallecimiento de Eva Perón, esposa del citado ex-presidente, las dificultades políticas, en especial la pugna de Perón y del justicialismo con el clero y los católicos, causó una serie de manifestaciones de protesta cada vez más virulentas hasta que el movimiento militar del 19 de septiembre de 1955, que fuera apoyado decisivamente por la marina, hizo que la mañana del 20 de septiembre de tal año, el depuesto mandatario se presentara demandando asilo al comandante de la cañonera "Paraguay", de la nacionalidad que su nombre indica con toda claridad.

A pesar de que los triunfantes en el movimiento argentino demandaron la entrega de Perón con el objeto de someterlo a juicio y deducirle responsabilidad penal y civil, el comandante de la referida nave, E. Cortese, -- confirió asilo al ex-presidente.

El representante paraguayo en Buenos Aires, que tenía la calidad de Embajador, gestionó el respectivo salvoconducto y el 2 de octubre en un transporte aéreo paraguayo, pudo Perón viajar a Asunción después de pasar

aproximadamente dos semanas asilado en la nave paraguaya mencionada.

Pero el asunto apenas comenzaba si nos atenemos no sólo a los hechos posteriores sino a las formalidades de que estuvo rodeada la evacuación del Ex-Presidente, a las cuales en ese tiempo apenas se les confirió mayor importancia.

En efecto, el Ministro de Relaciones Exteriores del Gobierno Argentino desde el momento que entregó el salvoconducto correspondiente hizo formal advertencia al Gobierno Paraguayo sobre su deber de que la permanencia y futuras actividades de Perón en el territorio del Estado asilante no vinieran a interferir las relaciones de buena amistad entre ambos países.

Y al salir Perón, el mismo funcionario argentino juntamente con el embajador paraguayo, señor Juan Chávez, insistió, ante el mismo ex-mandatario, sobre las instrucciones expresas del entonces Presidente provisional, Gral. Leonardi, para garantizar, en forma personal, la vida y el transporte del ex-presidente Perón. Esa cortesía para un observador de los acontecimientos era, al mismo tiempo, una conminación al propio Perón de que respectara fielmente su situación de asilado, ya que es de todos conocida la simpatía que el jefe del justicialismo tenía en diversos círculos políticos y sociales del Paraguay, por lo que el gobierno argentino tomó sus precauciones y procedió después de acuerdo con esa norma de conducta.

Tres días más tarde, el referido gobierno argentino comunicó oficialmente al paraguayo de que el ex-mandatario no sólo no podía continuar en Asunción sino que debía salir del territorio con destino a cualquier país

que no fuera americano, a riesgo de que se alteraran las buenas relaciones argentino-paraguayas. Es decir, que aquella ceremonia a la que asistiera el Ministro de Relaciones de Argentina, señor Mario Amadeo, pronto tuvo una repercusión más práctica que protocolaria.

En las notas que se cruzaron consta que, según el Gobierno Argentino, la permanencia de Perón en territorio paraguayo se consideraba "incompatible" con las buenas relaciones entre Argentina y Paraguay; que las declaraciones hechas a la prensa por el ex-mandatario ofendían al pueblo y gobierno argentinos; y, finalmente, que no sólo era pertinente, de acuerdo con las exigencias del régimen argentino, la salida de Perón del Paraguay, sino que debía tener como lugar de destino un país que no estuviera en nuestro continente.

La última pretensión argentina ponía el asunto en un plan de manifiesta dificultad ya que, en el fondo, conminaba al gobierno paraguayo, a tomar una actitud conforme a los deseos del argentino. Y tal demanda ha ido en aumento como veremos poco después, evidenciando la hostilidad patente de los regímenes de Argentina respecto al General Perón.

El gobierno paraguayo decidió, ante las exigencias planteadas, internar a Perón en Villarica, a mas de cien kilómetros de la capital, pero el 22 de octubre del mismo año, al anunciar el Gobierno Argentino que un complot descubierto en su contra, a pocos kilómetros de la frontera paraguaya estaba dirigido por Perón, las relaciones paraguayo-argentinas volvieron a resentirse en forma bastante enojosa y aún grave.

En octubre siguiente, el General Perón, voluntariamente abandonó el territorio paraguayo con rumbo a Panamá. También en esta nación el ex-man

daric fué centro de ataques y suposiciones, todas de índole política, - sobre todo en las primeras planas de los periódicos y revistas de circulación continental. Debido a ello, Perón abandonó Panamá para residir en Venezuela, donde ya se le están planteando serias dificultades, y no sólo - a él sino al régimen del General Pérez Jiménez, pues la estancia de Perón en esos países ha cobrado el carácter de fuente de problemas y suspicias.

:::::::::::
::::::::::
::::::::::
::::::::::
::::::::::
::::::::::

CONCLUSIONES

De lo expuesto se infieren las conclusiones siguientes:

- I.- El Derecho de Asilo es una de las instituciones jurídicas de mayor importancia, no sólo en Latinoamérica, sino también entre -- destacados juristas, institutos de investigación y Congresos europeos sobre la materia.
- II.- El Derecho de Asilo ha sido objeto de especial consideración --- por el derecho internacional positivo de nuestro continente cual lo comprueban las Convenciones Internacionales suscritas por El Salvador, tanto sobre Asilo Territorial como sobre Asilo Diplomático.
- III.- El Derecho de Asilo puede determinarse objetivamente como: "La -- seguridad que un Estado confiere en sus legaciones, navíos de -- guerra o aeronaves militares, a personas perseguidas por motivos o delitos políticos; y subjetivamente como: "la facultad propia de tales personas para obtener la referida seguridad."
- IV.- El fundamento del asilo es de carácter jurídico, y no moral o político o humanitario, contribuyendo a reforzar tal tesis la mejor elaboración de la doctrina y de la jurisprudencia que distinga los delitos políticos de los delitos comunes, ya que sólo para aquéllos y no para éstos, rige el derecho de asilo.
- V.- El asilo territorial o externo implica el inmediato ejercicio de la soberanía del Estado asilante, tanto, en la doctrina como en las Convenciones Internacionales suscritas por El Salvador, como lo reconoció, expresamente, en el Artículo I de la Conven--

ción sobre Asilo Territorial suscrita en Caracas.

- VI.- El asilo diplomático o interno puede ser concedido por los Estados, como un derecho de los mismos, aunque, a tenor de la parte segunda del Artículo II de la Convención sobre Asilo Territorial suscrita en Caracas, no están obligados a otorgarlo ni a declarar por qué lo niegan. La tendencia moderna sobre la materia consiste en reglamentar ese derecho de los Estados, a fin de que las personas perseguidas -- por motivos o delitos políticos, tengan el máximo de garantías.
- VII.- Ya que el derecho de asilo territorial ha sido reconocido como derecho esencial humano por los Artículos 14 y 27 de las Declaraciones de Derechos del Hombre, la de las Naciones Unidas y la de los Estados Americanos, se sugiere en esta Tesis que igual tratamiento debería darse al derecho de asilo diplomático, pues no hay una diferencia de fondo entre ambos.
- VIII.- En los casos de asilo que hemos analizado en esta Tesis siempre fué respetada dicha institución y algunos de ellos contribuyeron a que Convenciones Interamericanas posteriores reglamentaran dicho derecho.
- IX.- El Derecho de Asilo como institución de raigambre latinoamericana merece que se depure hasta el máximo, tanto su noción doctrinaria, -- como su fundamento y aplicación. Dada la importancia del asunto -- bien podría confiarse tal tarea a un organismo continental especializado, pues es en nuestra América donde el asilo ha cobrado mayor aplicación y desarrollo.

I N D I C E

Capítulo I

INTRODUCCION.

Capítulo II

NOCION DEL ASILO.

Capítulo III

FUNDAMENTO DEL ASILO.

Capítulo IV

ASILO TERRITORIAL.

Capítulo V

CASO DE JAIME ROSEMBERG RIVERA y ROGELIO CRUZ WER.

Capítulo VI

ASILO DIPLOMATICO.

Capítulo VII

CASO DE VICTOR RAUL HAYA DE LA TORRE.

Capítulo VIII

CASO DEL EX-PRESIDENTE PERON.

.....

.....

.....

....

..