

## EL ASILO POLÍTICO EN MÉXICO \*

Agradezco la distinción que me ha hecho la Universidad Iberoamericana, y muy especialmente su directora del Departamento de Historia, doña Beatriz Ruiz Gaitán, al invitarme a participar al lado de muy distinguidas personalidades en un curso colectivo sobre el asilo en México. Ello, a la vez que me compromete, alivia mi tarea, pues ciertas cuestiones que no aborde esta noche, o que solamente toque de modo somero, estoy seguro de que serán cubiertas por mis colegas.

El asilo político es, así lo entiendo al menos, la autorización que un Estado concede a un extranjero para que venga a residir o permanezca en él, porque dicho Estado lo considera víctima de persecución política en otro país. En el curso de esta exposición iré precisando este concepto, que desde ahora anticipo que cubre dos situaciones similares pero distintas: una transitoria, compleja y muy discutida, el asilo diplomático, y otra de mayor permanencia y prácticamente universal, el asilo territorial; México respeta ambas.

El asilo —en una u otra de sus formas— es una institución muy vieja. En Europa hace siglos que lo otorgaban las autoridades civiles y las eclesiásticas. Seguramente de allá vino a la América Latina y a México; pero en la actualidad el asilo diplomático se ha convertido casi en una institución latinoamericana, y tanto él como el territorial han sufrido con la reaparición del terrorismo, especialmente del terrorismo internacional, como uno de los fenómenos que más preocupan al mundo de hoy.

Me ocuparé primero del asilo territorial. Su definición es muy sencilla: es el que se otorga discrecionalmente a un extranjero para que resida permanentemente o por un tiempo limitado en el Estado que lo acoge, quien al proceder así se limita a ejercer su soberanía; por ello, normalmente no puede dar lugar a conflicto real con otro país. Su expresión final es la negativa a conceder la extradición, si ésta es solicitada por otro Estado que invoque que el asilado ha cometido un delito por el que se le va a procesar, se le ha procesado o se le ha condenado.

Nuestra Constitución y nuestras leyes se ocupan de este tipo de asilo: Conforme al artículo 15 de nuestra carta magna de 1917 —idéntico al del

\* Publicado en *Jurídica*, México, núm. 1, julio de 1979.

mismo número de la Constitución de 1857—, no se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito la condición de esclavos. En consonancia con ese texto constitucional, la Ley Mexicana de Extradición Internacional, de 22 de diciembre de 1975, dispone en su artículo 80. que en ningún caso se concederá la extradición de personas que puedan ser objeto de persecución política del Estado solicitante o cuando el reclamado haya tenido la condición de esclavo en el país donde se cometió el delito.

Además, México ha suscrito diversos tratados sobre extradición con países de este hemisferio y de Europa, y una Convención firmada en Montevideo el 26 de diciembre de 1933. Esta última dispone que el Estado requerido no estará obligado a conceder la extradición cuando se trate de delito político o de los que le son conexos, si bien agrega que no se reputará delito político el atentado contra la persona del jefe del Estado o de sus familiares. Precepto similar se encuentra en numerosos tratados bilaterales celebrados por México con otras naciones.

El procedimiento de extradición culmina en un acto del gobierno requerido que es por esencia discrecional, a pesar de que en algunos países se da, como en México y en Estados Unidos, intervención a la autoridad judicial, la cual interviene no para dictar una sentencia, sino solamente para emitir una opinión. Ello permite que el Estado requerido juzgue si en cada caso concreto se trata de una persecución política. Puede, no obstante, callar esa circunstancia para no lastimar la sensibilidad del Estado que ha formulado la petición de extradición, limitándose a negarla.

Nuestra Ley de Población define al asilado político como aquel que, cito textualmente, para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, es autorizado a residir en México por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en el caso concurren.

Al igual que todos los extranjeros autorizados a internarse o a residir en México, los asilados políticos no podrán, por prohibición expresa del artículo 33 constitucional, inmiscuirse de ninguna manera en los asuntos políticos del país y, así lo definió la Secretaría de Relaciones Exteriores cuando el gobierno mexicano por razones humanitarias, para salvar la vida de diplomáticos, aceptó como asilados políticos a personas acusadas de graves delitos, el presidente de la República, en defensa de los intereses nacionales puede, conforme al artículo 33 de la Constitución, hacer abandonar el territorio nacional inmediatamente y sin necesidad de juicio previo a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. De esta norma no están exceptuados los admitidos como asilados políticos.

Sin embargo, que yo sepa, nunca se ha llegado a esa situación extrema, y opino que, como toda potestad discrecional, está sujeta a una regla implícita: la de usarse en forma razonable y equitativa. Un asilado político que viole nuestras leyes puede perder su calidad migratoria, ser procesado e inclusive, repito, ser expulsado; pero, si en tratándose de extradición la ley prohíbe la entrega de un extranjero, si va a aplicársele la pena de muerte, pienso que la facultad del Estado mexicano para expulsar a un asilado político que aquí radique no podría ejercerse, o al menos no debería ejercerse, si con esa medida el expulsado queda expuesto a perder la vida.

En la Conferencia Interamericana de 1954 se aprobó una Convención sobre Asilo Territorial, que por cierto México no ha ratificado hasta hoy. En ella se recoge la idea de que este tipo de asilo es sólo el ejercicio de la soberanía de un país para admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente, y que no procede la extradición cuando se trata de individuos que, con arreglo a la calificación que haga el propio Estado, llamado el requerido, sean perseguidos "por delitos políticos o por delitos comunes cometidos con fines políticos, ni cuando la extradición se solicite obedeciendo a móviles predominantes políticos". Es interesante destacar que esta Convención incluye a los delitos comunes cometidos con fines políticos en la protección que otorga, situación que el desarrollo del terrorismo, del que me ocuparé después, tiende a eliminar de los casos del asilo, y que en todo caso México, como diré, nunca ha aceptado. La misma Convención, en otra de sus disposiciones, establece que ningún Estado tiene el derecho de pedir a otro Estado que limite 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 la violencia contra el gobierno del Estado solicitante. Diez Estados han ratificado este Tratado.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, votada en Bogotá, en mayo de 1948, y la Universal de los Derechos del Hombre, aprobada en París en diciembre del mismo año, reconocen en sendos preceptos el derecho de toda persona a buscar asilo en territorio extranjero en caso de persecución que no sea motivada por delitos del orden común; pero no señalan la *obligación* de ningún Estado para conceder el asilo, pues lo subordinan a las leyes de cada país. Además, las declaraciones mismas no son tratados, y consecuentemente tienen fuerza moral, pero no son jurídicamente obligatorias.

Por ello, para entender el asilo, es muy importante examinar la política y la tradición nacionales o regionales.

La tradición mexicana, podemos decirlo con orgullo, ha sido siempre favorable a la protección del perseguido político; cosa lógica, como que muchos de nuestros próceres de las luchas de reforma, de la intervención, y después de la revolución, fueron asilados políticos, sobre todo en Estados Unidos y en Cuba.

Poco antes de que estallara el movimiento revolucionario de 1910 hubo un caso célebre, el del expresidente de Nicaragua, Zelaya, a quien el gobierno del general Porfirio Díaz no sólo acogió en territorio mexicano, sino que envió a una unidad de nuestra pequeña flota de guerra, el cañonero Vicente Guerrero, a traerlo de su país a nuestro territorio. En sus memorias, don Federico Gamboa, entonces subsecretario de Relaciones, narró cómo este gesto de México provocó la inconformidad de Estados Unidos. El presidente de la República, en su Informe al Congreso del 10 de abril de 1910, se refirió a este caso y sostuvo que el proceder de nuestro país “en nada se oponía al derecho de gentes universalmente aceptado”.

Me ocuparé ahora del asilo diplomático. Hay sobre él una sentencia muy confusa y nada concluyente de la Corte de Justicia Internacional, dictada en 1950, con motivo de la reclamación presentada por el gobierno de Colombia en contra de Perú, que se negaba a reconocer el asilo concedido por la Embajada de Colombia en Lima a Víctor Raúl Haya de la Torre. En esta sentencia, aprobada por mayoría, la Corte negó que este tipo de asilo fuera una institución del derecho de gentes.

El Tribunal de La Haya, a juicio de muchos juristas latinoamericanos, y desde luego de nuestra cancillería, fue demasiado lejos al negar al asilo diplomático el carácter de una institución de derecho internacional, al menos del latinoamericano, que es explicable que jueces de otras áreas no entiendan ni conozcan bien. Hay que aceptar, sin embargo, que la Corte fijó una distinción correcta cuando dijo que el asilo territorial simplemente supone el ejercicio normal de la soberanía del país asilante; en tanto que el asilo diplomático, que sustrae al asilado de la jurisdicción del país en que se encuentra, constituye una limitación a la soberanía de dicho país, que exige, para que pueda afirmarse, el apoyo de una norma de derecho internacional. El error del Tribunal de La Haya fue desconocer que en Latinoamérica hay una costumbre, y que esa costumbre es fuente de derecho internacional, aunque no tan precisa como un tratado.

La Corte negó que la Convención de La Habana de 1928 —vigente entre los países que contendían— obligase al gobierno de Perú a conceder el salvoconducto para que Haya de la Torre viajara a Colombia, nada más porque la propia Colombia hubiese calificado el caso como de una persecución política que ponía a Haya de la Torre en un peligro grave y urgente. En principio, concluyeron los 14 jueces que formaron la mayoría,