

EL DERECHO DE ASILO EN EL DERECHO INTERNACIONAL GENERAL Y EN EL DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO.

GUILLERMO VILLA ALZATE

INTRODUCCION

Las presentes líneas tienen una misión: Llamar la atención del lector sobre una institución de altísimo contenido humanitario, vilipendiada por unos, respetada por otros, invocada para bien y para mal, y, en fin, sometida a los vaivenes de la Política Internacional y a los rigores de las dictaduras empeñadas en aniquilar todo aquello que no sea de su color preferido. Hemos utilizado bibliografía de vieja data, especialmente al tratar los aspectos históricos del tema, lo que se justifica dada la antigüedad del Asilo, y que sobre éste se ha escrito y teorizado en todos los tiempos. Vivimos una época de atropellos a los Derechos Humanos; no se tolera disentir, ni hablar; tal vez tengamos que marchar por entre un túnel, condenándonos a vivir para siempre sojuzgados, si no levantamos las banderas del humanismo, entendido como respeto por la dignidad humana y como necesidad de reivindicación de los derechos que como fundamentales a la persona humana heredáramos de la Revolución Francesa, y que ahora hemos perdido en un mar tan turbio como la sangre que han derramado millones de inocentes, caídos en la lucha por la libertad. El Derecho de Asilo es una de esas banderas.

EL DERECHO DE ASILO EN EL DERECHO INTERNACIONAL GENERAL Y EN EL DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO

I. EL ASILO EN EL DERECHO INTERNACIONAL GENERAL

El Derecho de Asilo, como institución, remonta su origen a lo más profundo de la historia de la humanidad.

Es en la época preestatal, bajo la determinación de las circunstancias propias del momento histórico, guerras constantes entre las diversas tribus, apresamientos y trato cruel a los prisioneros o su esclavitud, que se llega de una concepción humanitaria del trato a los prisioneros de guerra y a los perseguidos. La guerra y la venganza se convirtieron en una maldición para las ordenaciones sociales de la época. Si no era posible exterminarla con una organización judicial estatal, había al menos que mitigarla. Se constituyeron las *aficciones* — ligas pacíficas de tribus vecinas — y se proclamó a determinados lugares sagrados como parajes de refugio (Asilo) para los perseguidos (1).

También el mundo de los Estados del antiguo Oriente, que conoció un Derecho Internacional harto desarrollado, con "sólidas formas de intercambio estatal" (2), tales como embajadas, tratados de amistad y de alianza, tuvo noción del Derecho de Asilo como expresión misma de las relaciones entre los Estados (3).

(1) STADMULLER, Georg. Historia del Derecho Internacional Público. Parte I. Madrid, Ed. Aguilar, 1.961, Pag. 8.

Sobre la Antigüedad del Asilo: URIBE PRADA, Antonio José. "Don Quijote de la Mancha", Bogotá, Ed. Temis, 1.978, P. 22.

(2) STADMULLER, Georg. Ibid. Pag. 15.

(3) WEGNER, A. Geschichte Des Völkerrechts, Stuttgart, 1.936, (Handbuch Des Völkerrechts, I, 3).

Pero avanza la historia y con ella arribamos a la Edad Media, donde el Derecho de Asilo tomará denominación (4). En la edad media cristiana se consideraba que la situación normal, querida por Dios, de la convivencia humana, era la paz, y la guerra se tenía como una injusticia y un delito reprobables. Esto determinó a la iglesia, durante toda la Edad media, a emplear todos los medios a su alcance para lograr la supresión de la guerra: las penas canónicas, el Derecho de Asilo (5) y el derecho de la "paz de Dios" (6).

Es tal vez por esto que suele ubicarse el origen histórico del Asilo en la antigüedad cristiana (7), lo que es inexacto desde el punto de vista histórico, mas no así desde el punto de vista de lo que la institución ganó a partir de este momento en consistencia, solidez y generalización.

Y es que el Derecho de Asilo ha estado estrechamente vinculado a la religión a tal punto que no han faltado los que lo consideran consecuencia directa de la inmunidad de las iglesias o templos (8), gracias a la cual, quienes siendo criminales o no, se refugiaban en ellas, se colocaban a salvo de su captura ya que no podían ser extraídos por la fuerza, evitando de esta manera la autotutela, la venganza privada y la Ley del Talión, aplicadas, por la mano del persecutor. Aquel recinto sagrado donde deudores y criminales solían esconderse, sin que pudieran ser sacados por medio de la utilización de la fuerza, dado que semejante, actitud implicaba un acto de profanación sancionado con pena, era el Asilo.

Así, la Iglesia era el lugar de protección de los perseguidos: un Asilo.

Tras su paso por la civilización griega, el Derecho de Asilo asumirá diversas formas en su recorrido por la historia, determinado por las circunstancias imperantes a cada instante que son las que a la postre determinan su evolución y progreso. Manifestaciones significativas del Derecho de marras, lo fueron el Templo de Zeus en Arcadia, el de Apolo en Efeso, el de Cadmo en Tebas, por la inmunidad que amparaba a quienes allí se refugiaban. Paulatinamente, a medida que las circunstancias históricas (9) lo requirieron, se fue disminuyendo el número de Templos que asistían a la seguridad de los perseguidos, pues como en casi todo lo humano, los abusos que tuvieron ocurrencia desvirtuaron los fines reales del Asilo. Se volvió algo cotidiano, la norma general, y con la subsiguiente impunidad que conllevaba, significó un escandaloso aumento en el índice de criminales. De ayuda se transformó en fórmula evasiva de la justicia. Se opacaba así el principio de la institución: Amparar esclavos y desvalidos inocentes.

Pero el verdadero proceso de depuración del Derecho de Asilo, el que le imprime un carácter jurídico y lo dota de más severidad, comienza con la conquista romana en territorio griego. Roma humanizó este Derecho, haciendo reposar su razón de ser en el respeto al Príncipe y la sustrajo del respeto a la divinidad.

Quien ponía su mano sobre la estatua del Emperador era inviolable.

(4) Ya en obras aparecidas en 1.794, se usaba la expresión Asilo en el sentido de amparo, protección. Obra de 1.794, XII, Pag. 221.

(5) STADMULLER, Georg. Ibid. Pag. 81.

(6) También denominado Tregua Dei.

(7) CAMARGO, Pedro P. Derecho Internacional. Tomo II. Universidad La Gran Colombia, Bogotá, 1.964, Pag. 88.

(8) FIGUEROLA, Francisco José. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo I. Pag. 826.

(9) Eternamente presentes en el devenir humano.

Abundaron en normas reguladoras del Derecho de Asilo, Honorio, Teodosio, Valentiniano. Y fue León quien extendió este Derecho a toda clase de delitos sin importar su índole: "Pero en las novelas de Justiniano ya se observa la negación del Derecho de Asilo a los homicidas, a los adúlteros y a los culpables del delito de raptó" (10) (11).

El Derecho de Asilo se ve impregnado de un espíritu religioso que le inyecta el cristianismo al escoger en su seno una institución que aunque de origen pagano (12), de caracteres humanos y benévolos. Su práctica abarcará conventos, iglesias, cementerios y aun universidades, principalmente en España (13).

Para proteger a los acusados de las venganzas personales y la rudeza de la justicia germana, se fundamentaba el Derecho de Asilo que poseían las iglesias, templos y uno que otro castillo durante la Edad Media, en la Institución del mismo. Es factible hallarlo invocado en Códigos Bárbaros de la época. Así, el Fuero Juzgo (14) en el título III de su libro IX, hace referencia con envidiable precisión y palabra diáfana al Derecho de Asilo. Dice su Ley I: "Que al que fuye a la Iglesia que non saque ninguno de ella, si se non defendier por armas"; Su Ley III presta atención a la pena que padecerán quienes usando la fuerza sustraigan al que se refugia en una iglesia, y su Ley IV reza: "Que el malfechor, o el deudor que fuye a la iglesia, non deve ser sacado de la iglesia, más deve pagar lo que deve".

El Fuero Real (Libro I, título II), en las Leyes 2 y 3, indica qué personas y lugares lo gozan.

El Derecho de Asilo es también tratado por la Partida I del Código de las Siete Partidas (15).

Paulatinamente se va afianzando, pues, este Derecho como costumbre indiscutible que se prende en las civilizaciones que lo van conociendo. Inhumanos sistemas obsoletos como el del ojo por ojo, como la venganza privada y desmedida, son sustituidos con el paso lento de la historia por una acción judicial humana, evadiendo tal violencia exagerada. Resguardar entre sus muros a todas las víctimas de persecución, es la nueva misión de las iglesias y conventos. Podemos afirmar que el Derecho de Asilo ha nacido al mundo como institución bien definida, con unos caracteres propios. Se ha dado un paso fundamental en el proceso evolutivo—formativo de esta antiquísima figura (16).

Ahora bien; el Derecho de Asilo que en sus orígenes denota acentuados rasgos de solidaridad humana y religiosidad, deviene en múltiples derivaciones en la época moderna (17). Todo Estado asila los perseguidos de otro Estado, pero nunca los propios (18). Pero la práctica lleva a una aguda restricción de este Derecho, que ya

(10) VICO, Carlos. Derecho Internacional Privado.

(11) No piensa así ANTONIO QUINTANO RIPOLLES, quien sostiene que aunque Roma, al igual que Israel, conoció y practicó el Asilo Religioso, no le otorgaron nunca una verdadera categoría de Derecho. Ambos lo limitaron y condicionaron mucho casi que anulando su eficacia, al menos para las más grandes transgresiones políticas y religiosas.

(12) Del latín paganus. Aquí lo aplicamos a idólatras y politeístas, especialmente a los antiguos griegos y romanos.

(13) Más adelante veremos cómo es precisamente en España donde la institución asilar ha desempeñado un papel tan importante como en ningún otro país contemporáneo de Europa.

(14) MARTINEZ, ALCUBILLA, Marcelo. Fuero Juzgo. Libro 9, Título 3. Madrid, Ed. Códigos Antiguos de España, 1.885.

(15) MARTINEZ, ALCUBILLA, Marcelo. Las Siete Partidas. Madrid, Ed. Códigos Antiguos de España, 1.885.

(16) Sobre su antigüedad, véase STADMULLER, Ibid. P. 8.

(17) Y en la contemporánea, es más aún. Baste con citar por ejemplo, el Asilo usado como arma de desprestigio contra regímenes opuestos.

(18) Así practicado el Asilo es instrumento que da prestigio y hasta oculta las persecuciones internas de los estados.

solo se reserva para delitos políticos, y solo para algunos (19). Ya las Universidades y las iglesias han sido privadas de esta singular característica que otrora les distinguiera, y se traslada el Derecho de Asilo, depurado (20), a las Embajadas y para justificarlo se les inventa (21) la ficción, ya pasada de moda, de la extraterritorialidad. Hasta años recientes fue una realidad consuetudinaria esa ficción.

Afortunadísima (22) paradoja revela el decurso histórico del Derecho de Asilo: de amparo a criminales y paso seguro a la impunidad, de derecho vedado a los detractores políticos, se invierte y pasa a ser carta de salvedad nugatoria para delincuentes comunes y se eleva como loable institución de guarda a los delincuentes políticos.

Precisando en otros términos lo dicho hasta el presente, tenemos que todo Estado tiene, dentro de la normalidad, sobre los habitantes de su territorio, facultades jurisdiccionales y de imperio. Pues bien; dichas facultades suelen ser excepcionadas en veces, derogadas temporalmente. Puede ser la anterior noción, en términos de Derecho, una noción del asilo. La susodicha motivación excepcional puede presentarse ante la ocurrencia de circunstancias tales como la religiosa, que concibe el Asilo dentro del ámbito espacial objetivo de validez de la normatividad jurídica del Estado, cuya relevancia es únicamente de carácter histórico, no obstante de derecho permanezca en el Derecho Económico; la de la soberanía territorial de cada Estado, que encuentra aplicación en el llamado Asilo Territorial, en el cual se asiste al asilado por fuera del ámbito de soberanía de su País; y la que finge extraterritorialidad, concediéndose el Asilo en sedes diplomáticas o buques de guerra, anclados en puertos.

CLASES DE ASILO

ASILO RELIGIOSO:

Para la mayoría de los doctrinantes es hecho cierto que fueron motivos de tipo religioso los que originaron a la institución del asilo (23), ya por la reverencia al sitio en que se amparaba al delincuente, motivación predominante en las épocas más primitivas como recuerdo del tabú ancestral (24), o ya, pero siempre con posterioridad, principalmente en la época del cristianismo, por sentir piedad de los perseguidos de la justicia aplicada por la mano del hombre, harto arbitraria, brutal y de frecuentes equivocaciones. Es innegable que el Asilo llegó a constituir, en tiempos en que las ciencias jurídico-penales se caracterizaban por su atraso, su deficiencia y ausencia de legalidad, un medio eficaz para la guarda del Derecho. Y aún lo es. Hubo autores que en sus alabanzas a esta institución, llegaron a decir de ella que era un "Derecho de Casación suprema ante Dios de la pobre justicia humana" (25), teniendo por sobre el derecho común, para protegerlo y suplir sus vicios cuando se presenten, mas nunca para combatirlo.

(19) En Derecho Interamericano, el Art. 3, Cap. 1, del texto de 1.939 del Tratado sobre Asilo y Refugio Político, lo restringe. Ver segundo Congreso de Derecho de Montevideo; Universidad de Buenos Aires; Bs. As. 1.940, P. 29.

(20) Al decir de muchos "desfigurado".

(21) HUGO GROCIO.

(22) En nuestra consideración muy particular.

(23) Por ejemplo REDONET y LOPEZ DORIGA. Nacimiento del Derecho de Asilo, Madrid, 1.928.

(24) Tal vez aquí es donde hay que entender la ubicación en el tiempo y en la historia que del Derecho de Asilo hace STADMULLER. Citas de p. 1 y 6.

(25) WALLON, Du Droit D'asile. Paris. 1.837.

El Asilo Religioso logró en Grecia tanta amplitud y generosidad, que son imposibles de superar en parte y época alguna. Mancomunados pueblo y sacerdotes lo protegieron con devoción tan grande que a veces llegó a significar el instituto asilar, un grave peligro para el orden público. Por bosques, barrios, ciudades y templos, cantidades de criminales "eran protegidos y honrados a la par que los dioses mismos" (26).

Ya decíamos que es en la Edad Media Cristiana donde logra mayor esplendor el Asilo, pues predominaban los criterios cristianos de perdón y caridad, y se desmoronaban los mandatarios seculares cuya legislación era en grado sumo arbitraria e imperfecta. Contra la barbarie externa la iglesia oponía el arma de la "tregua de Dios", y contra la interna enarboló la bandera del Asilo en sus iglesias y templos, que en ocasiones se hizo intocable. En este momento el Derecho de Asilo no discrimina sino que acoge a unos y otros para perdonar y olvidar. Y lo más interesante es que las leyes civiles reconocieran la licitud de la institución, que a pesar de conllevar un alto sentido humanitario, reñía con los intereses estatales, habiendo sido la Ley Wisigothorum (VI, 5,16) una de las primeras en hacerlo. Por su parte la Iglesia mantuvo en sus normas jurídicas no solo la licitud del asilo, sino que llegó a consagrar su santidad, aún imponiéndolo a los gobiernos civiles reacios a reconocerlo (27). En este sentido abundan las disposiciones conciliares y pontificias, a partir del Concilio Sárdico del año 347 hasta la Constitución Intergraviore de Clemente XIII de 30 de Septiembre de 1.758 expedida cuando la institución asilar atravesaba una grave crisis doctrinal y positiva (28).

Así es: el Asilo Religioso fue desapareciendo de todas las legislaciones civiles de Europa, con el absolutismo monárquico y aún más, con el de tipo nacionalista, habiendo iniciado su abolición la Ordenanza de Francisco I de Francia de primero de Agosto de 1.539, denominada Villers-Cotterets, pues allí fue promulgada. Fueron España e Italia los países en que más tiempo perduró, aunque siempre con mayores restricciones, hasta la Ley de 1.835 y la Ley Siccardi de 1.850, respectivamente.

No obstante, el Derecho Canónico nunca ha hecho su derogación formal; la Constitución Apostólica Sedes de Pio IX, de 1.869, recordó el Derecho Pontifical de excomulgar a los violadores del Asilo Religioso, y el propio Código Canónico de 1.917 lo regula en su Canon 1.179 (29).

(26) Según TACITO. En el Quijote se hace mención expresa del Asilo Religioso. Dice SANCHO al Caballero Manchego "Paréceme señor, que sería acertado irnos a retraer a alguna iglesia:" atemorizado por los desmanes de éste. CERVANTES SAAVEDRA MIGUEL de "El Ingenioso Hidalgo don Quijote de la Mancha". Parte I, Cap. X, Barcelona, Sopena, 1.962.

(27) No puede olvidarse el poderío político y económico de la iglesia para la época.

(28) BINGER, De Asylorum Origine, usu et abusu, apud precipuos gentes antiquas. Liude. 1.826.

(29) Dice el Canon 1179: "Ecclesia iure asyli gaudet ita ut rei, qui ad illam confugerint, inden non sint extrahendi, nisi necessitas urgeat, sine assensu ordinarii, vel saltem rectoris ecclesiae". MIGUELEZ, Alonso y Cabreros. Código de Derecho Canónico. Madrid, Ed. Católica S.A. 1969, Pag. 456.

Vale la pena recordar que en Colombia se hizo uso del Asilo Religioso, desencadenando una ola de actos similares posteriores hace cuatro años, cuando maestros y empleados bancarios enfrascados en un conflicto laboral y amparados por este canon, se tomaron las iglesias de varias ciudades del país para presionar un arreglo favorable.

EL ASILO TERRITORIAL:

La institución del Asilo Territorial se desarrolla históricamente, sin tan alto sentido ético como el Asilo Religioso, pero paralela a éste. El amparo lo brinda no el templo, sino una ciudad o un estado soberano, donde un perseguido eludiendo una persecución justa o injusta del suyo buscaba su salvación. La protección ahora se basa en el principio político de la soberanía del estado asilante que reafirma su independencia respecto de la del perseguidor, protegiendo al perseguido. Pero lo más importante, ya no son principios sagrados los que se invocan para brindar protección. Sin embargo, el principio ahora imperante no era menos fuerte que el otro e incluso dio origen en Grecia a cruentos conflictos armados, como el acaecido entre Lacedonios y Mesenios (30).

Era aberrante el hecho de que el asilo territorial en el Derecho antiguo, medieval y parte del moderno, no cobijaba a los delincuentes políticos. Únicamente a los criminales comunes. Estaba vedado a delincuentes políticos y más aún a los heréticos. Esa situación tan discordante con nuestra manera de ver las cosas solo se exceptuaba por las Repúblicas y los señoríos italianos de la última Edad Media que con frecuencia prefirieron la práctica del Asilo Político al de delincuente común. Claro está que no todo era amor al Derecho y a la humanidad, pues en esos estados como en muchos otros de la época y en muchos de hoy (31) el Asilo se utilizó como instrumento para maniobrar políticamente y aún para lucrarse personalmente.

El ascenso del Asilo territorial es simultáneo con el declive religioso o sea que se da al imponerse las soberanías nacionales y al sobrevivir el nacionalismo integral de la Revolución Francesa.

Mientras Beccaria luchaba con tenacidad contra la institución del asilo como "invitación constante al crimen" (32), la Constitución Francesa de 1.793 proclamó que el Pueblo Francés ofrecía su "asilo a todos los extranjeros huídos de su patria por la causa de la libertad". A su vez las potencias donde aún quedaba con vida la monarquía, utilizaron el mismo sistema con las víctimas de la persecución de los revolucionarios, y fue el Siglo XIX quien a través de las intrincadas luchas ideológicas que en él se dieron, vio surgir el Asilo como un principio casi unánime, pero siempre ya con la característica de ejercitarse fuera del territorio del estado del delincuente y alcanzar exclusivamente a las motivaciones políticas. Jurídicamente hablando, no puede decirse que sea un derecho ni en el sentido subjetivo ni en lo objetivo. Cuando tiene ocurrencia, es al amparo de la costumbre o de convenciones bi o multilaterales.

ASILO DIPLOMATICO:

El Asilo diplomático se ejerce dentro del territorio en el cual ejerce su soberanía el estado al que el refugiado pertenece; en este punto se tocan las modalidades de Asilo Religioso y Territorial. En términos de derecho, es una consecuencia, más que legal, consuetudinaria, el postulado de la inviolabilidad del domicilio de las agencias diplomáticas, que sustituyó a la vieja ficción grocciana de la extraterritorialidad (33) desde hace mucho tiempo en crisis en el derecho internacional.

(30) Si damos fe al relato de PAUSANIAS.

(31) Parece ser que muchas cosas del hombre no cambian.

(32) "Gli asili invitano più ai delitti di quello che le pene non allontanano". Decía además BECCARIA: "Dentro i confini di un paese non deve esservil alcun luogo indipendente dalle leggi". "Moltiplicare gli asili è il formare tante piccole sovranità". BECCARIA, Cesare. Dei delitti e delle pene. Impresora Oeste, Bs. As. 1.959, Pag. 392.

(33) De ella hicimos referencia en la Pag. 28

Sea de todo lo dicho lo que fuere, el Asilo Diplomático pone de manifiesto el poder de lo consuetudinario en el Derecho Internacional en el que ha persistido no obstante la inanidad y la muy relativa ausencia de normas a su favor (34).

Es indudable, estudiada la teoría y los textos positivos, que un agente diplomático acreditado ante un Gobierno, no tiene la más mínima facultad para proteger de la legítima soberanía de éste una persona acusada o condenada por sus autoridades. Entre súbdito rebelde y representante extranjero no hay ningún tipo de relación jurídica que obligue a aquel a demandar su amparo y a éste a otorgarlo. La inviolabilidad que un estado reconoce al diplomático que ejerce en él sus funciones, lo mismo que la de su domicilio, oficina y allegados íntimos, es un beneficio exclusivo de su independencia plena (35), mas no para que haga mal uso de ella protegiendo a presuntos o verdaderos delincuentes.

Pero si todo lo anterior es cierto a la luz del Derecho positivo, especialmente cuando no existe convenio entre los estados, mas lo es aún que el asilo se lleva a cabo con frecuencia, cada que la oportunidad se presenta, que es respetado en la generalidad de los casos pese a las consabidas protestas ulteriores que no habrán de faltar, y que su presencia origina realidades de hecho y de derecho inderrumbables. No deja de ser paradójico que, salvo las normas de Derecho Interamericano a que haremos alusión en la parte pertinente del presente escrito, en tanto el Asilo Religioso aún conserva su existencia legal en el Codex a pesar de lo cual ha caído en desuso, el diplomático sobrevive y crece a cada instante, muy a pesar de las doctrinas que lo combaten y de la inexistencia de una normatividad legal que le sirva de fuente.

Veamos el Asilo Diplomático en los cielos de su evolución histórica:

En 1.648, Congreso de la Paz de Westfalia, se ubica el inicio de la Diplomacia como función permanente; de allí mismo data el origen del Asilo Diplomático, aunque de tiempo atrás se usare esporádica y circunstancialmente. Se respaldaba ese derecho en la consideración dominante en la época según la cual la sede de las representaciones diplomáticas era un pedazo del país representado enclavado en el territorio del país en el que ejercía sus funciones. En otros términos, implicaba el derecho de asilo, continuidad respecto del territorial, en cuanto mantenía la ficción del desplazamiento del territorio e igualmente, amparando delincuentes comunes. Y se llegaba al extremo de respetar por todos la impunidad del delincuente de derecho común asilado, mientras tratándose de refugiados políticos no se hacían esperar las más ruidosas reclamaciones y violaciones de las sedes diplomáticas, como la acaecida en 1.540, en razón de haber asilado el Embajador de Francia en Venecia a unos sujetos condenados como presuntos espías por la Señoría. Esta última negó que el derecho fuera lícito, en virtud de ser políticos los responsables, hizo un allanamiento a la Embajada, la puso a arder en fuego, y sentó con su acción una larga y acatada jurisprudencia (36). Consecuentes con su modo de proceder, los venecianos devolvieron al gobierno inglés, previa solicitud, a un hombre que tras escribir panfletos lujuriosos contra la Reina Isabel, tuvo la irreflexión de buscar amparo en la Embajada Veneciana en Londres. Esto en 1609.

(34) En América, solo a partir de 1.867 en la Conferencia de Lima, se trató de regularlo internacionalmente de modo positivo.

(35) Notas del curso de D.I.P., del Doctor HERNAN VALENCIA R. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. U. de A., Medellín, 1.979.

(36) Por así decirlo. Este caso es relatado por WEISS-LUCAS. Le droit d'asile appliqué aux delits politiques, Revue generale, de droit", Paris, 1.884, Pag. 249.

El Asilo Diplomático, no obstante sus puntos de contacto con el Asilo Religioso, jamás estuvo revestido de la absolutividad y el carácter sagrado de éste. Grocio consideró el Asilo proveniente únicamente del querer del soberano ante el cual se acreditaba al embajador, a pesar de ser él mismo definidor de la ficción de extraterritorialidad (37). Carlos Pasquali (38) y otros antiguos autores, sentaron su protesta contra el abuso al ejercerlo y pusieron en tela de juicio su licitud, antes que J. Bentham reparara en sus riesgos de estímulo al crimen, dada la impunidad que significaba. Y es que en verdad, el Asilo Diplomático se prestó para abusos inenarrables por su calidad y cantidad, alcanzando el extremo inconcebible de haberse ampliado, con la arbitrariedad que ello implicaba, al Jus Quarteriorum, en que los barrios circundantes a las embajadas eran, todos ellos, refugio seguro para los criminales (39). Todas estas circunstancias contribuyeron a un descrédito tan grande de la Institución del Asilo en Europa, que ya para el siglo pasado ningún jurista respetado se manifestaba en pro de ella. El siguiente bastión del Asilo será América por dos razones:

- 1— La tradición española había defendido como ninguna otra el Asilo.
- 2— La inestabilidad política de la Nueva América fue terreno propicio para que el Asilo prendiera, siendo su primer vocero el profesor argentino Carlos Calvo (40).

Y por fin en este nuevo siglo, el Asilo ampara única y exclusivamente a delinquentes políticos y es una medida excepcional que se presenta solo cuando la urgencia así lo requiere.

Excepto las Repúblicas Latinoamericanas, el Asilo Diplomático en el derecho positivo de la era atómica, no constituye tanto un derecho, como sí una mera circunstancia proveniente del privilegio, exclusivamente procesal, de la inmunidad diplomática. La generalidad de los Gobiernos se reserva la facultad de resolver sobre ese privilegio, lo que a la postre conlleva, sin exagerar, a desconocer el derecho de asilo como tal.

En Derecho Internacional, el país contemporáneo de Europa donde el Asilo ha jugado un papel de mayor importancia es, sin duda alguna, España.

Allí se ejerció infinitamente durante el Siglo XIX. Por ejemplo, con ocasión de una revuelta de políticos contra Espartero en 1.843, con motivo de la cual el Duque de Sotomayor se refugió en la Legación de Dinamarca en Madrid. Cuando, superada la crisis, el asilado fue titular del Ministerio de Estado, otorgó al representante Danés el título de Barón del Asilo, para premiar su acción.

Pero como la historia es rica en paradojas, esto no impidió que al enfrentar el movimiento insurreccional de 1.848, el mismo Duque de Sotomayor le solicitara la entrega de algunos insurrectos que de nuevo habían hecho uso de la ya muy afamada hospitalidad del Barón del Asilo (41).

(37) GROCIÓ, H. De Jure belli ac pacis, Libro II, Cap. XVIII.

(38) PASQUALE, C. Legatus, Ruán, 1.598, Cap. LVIII.

(39) Véase: TOBAR Y BORGONO, El asilo interno ante el Derecho Internacional. Barcelona, 1.911, MCGUIRE, The History of the right of asylum in Spain, Harvard, 1.915. REDONET Y LOPEZ, Nacimiento del Derecho de Asilo. Madrid, 1.928.

(40) CALVO, Carlos. Derecho Internacional Teórico y práctico. Bs. As. 1.861.

La primitiva legislación española sobre asilos pertenece probablemente a la monarquía arriana (Codex revisus de Leovigildo, incluido en el Fuero Juzgo), siendo completada en el siglo VII por los Concilios VI y XII de Toledo. Las disposiciones posteriores son: Los Cánones de Concilio de Coyanza, el Fuero Real y Las Partidas, las leyes del Estilo, varias pragmáticas reales, el Concordato de 1.737 y la Real Cédula de Carlos IV de 1.880. JIMENEZ DE ASUA, Luis.

"Trabajos del Seminario, Madrid, Ed. Reus, 1.922, Pag. 261.

(41) REDONET Y LOPEZ DORIGA. Ibid.

Otro ejemplo que ilustra, es el célebre asilo concedido al General Serrano en 1.873 por el Embajador de Inglaterra en Madrid, quien refugió al asilado en su domicilio y llegó a ir junto con él para resguardarlo con su persona, hasta el puerto por donde partió hacia el exterior. Aún en 1.875, Mr. Fish, a la sazón Ministro de los Estados Unidos en Madrid, informaba a su Gobierno que la costumbre del asilo era respetada y prestigiosa en España, sin que los gobernantes se le opusieran "quizá con la intención de poder un día beneficiarse de ella" (42).

Pero fue sin duda alguna a causa de la guerra civil española de 1.936, que la procedencia del derecho de asilo y su licitud alcanzaron su punto más candente en el debate. Las sedes de Legaciones y Embajadas Diplomáticas se vieron atestadas de miles de personas cuya integridad y libertad peligraban con alzamiento y pedían protección. Y no solo ocuparon las Legaciones y Embajadas de Países Latinoamericanos, sino que consagraban legalmente el instituto asilar de otros países cuya normatividad jurídica llegaba hasta ignorarlo y desconocerlo, tales como China, Turquía, Noruega, Polonia, Francia, Rumania, Bélgica, Países Bajos, Finlandia. Como el Gobierno Franquista, más por facto que por cualesquiera otras razones, respetó la situación de hecho, Edwards, representante chileno, pensó en que el amparo debía comprender, como sucediera en el asunto del General Serrano, con el representante inglés, el paso de los asilados por el territorio de la península hasta la frontera o puerto que se utilizara para salir. Chile llevó el caso al Consejo de Seguridad de las Naciones en su 95 sesión extraordinaria del 12 de Diciembre de 1.936, tras el fracaso de la negociación directa con España, contando con el apoyo del Doctor Costa de Rels, Delegado de Bolivia. Dado que las razones de derecho válidas en América Latina no lo son en Europa, el pedido conjunto de Chile y Bolivia tenía un soporte en las ideas y motivos humanitarios, más que en los jurídicos. El Organismo de Ginebra no brindó su apoyo en esta reunión ni en la inmediatamente posterior del 14 de Enero de 1.937. El Presidente del Consejo, Wellington Koo (Chino) propuso que la negociación fuera bilateral, entre el Gobierno de España y los representantes de los Gobiernos interesados en sacar de España los asilados, propuesta que acogió la Organización Internacional (43).

ASILO EN BUQUES DE GUERRA EXTRANJEROS:

A éste es aplicable casi la totalidad de lo expuesto respecto del Asilo Diplomático. La ficción de la extraterritorialidad es la misma y hasta más acentuada, lo que explica que muchos enemigos de la referida ficción en lo diplomático, la acepten como realidad y "derecho absoluto" en lo marítimo (44).

Un buque, como fortaleza flotante que es, solo puede ser sometido al imperio de la propia soberanía estatal, y el delincuente que solicita y encuentra amparo en él, se sustrae a la territorialidad del estado de idéntica manera a como ocurre cuando traspasa sus fronteras. El Asilo Marítimo plantea una problemática propia de todas las instituciones asilares, cual es la colisión de soberanía entre la de bandera ostentada por el buque y la del estado ribereño. Y presenta un problema aún más grave, en contra de su concesión: en el evento de refugio de beligerantes con motivo de contiendas internacionales o civiles, especialmente en estas últimas, en que ha sido más frecuente, el hecho equivaldría a un efectivo socorro otorgado a una de las partes contendientes con carácter de intervención (45).

(42) "Annual Register of Foreign Papers" (Rapports), Washington, 1.875, Pag. 226.

(43) Ver "Journal official de la S. des N.", Febrero de 1.937, Pags. 65, 94 y 127.

(44) STRUPP, Artículo "Asyl" en el "Wörterbuch des Völkerrechts", I. Pag. 70.

(45) Este escollo ha sido vislumbrado por DIENA. Derecho Internacional Público. Barcelona, 1.948, Pag. 239. Y por BALLADORE PALLIERI, Diritto Internazionale Pubblico, Milán, 1.937, P. 514.

A pesar de todas las opiniones en su contra, el Asilo Marítimo es una realidad. Las Convenciones de La Habana y Montevideo, en Derecho Americano, le dan un tratamiento similar al diplomático, al igual que los Proyectos de Pessoa y Saavedra Lamas. El "Tratado de Paz y Amistad" celebrado entre los Países Centroamericanos en 1.907, hace extensivos sus efectos a las naves mercantes, lo que lógicamente no ha prosperado.

Anotamos finalmente que la XIII Convención de la Segunda Conferencia de la paz de La Haya del 18 de Octubre de 1.907, estableció un verdadero "Derecho de Asilo" (46) para las naves de guerra, aún vigente, así: Artículo 12: Los navíos de guerra de un País beligerante pueden buscar refugio en un puerto neutral durante veinticuatro horas. Artículo 14: Este plazo es susceptible de prórroga indefinida en casos de avería o de mal estado de la mar. Artículo 16: Si dos navíos de Países beligerantes enemigos se acogen simultáneamente al mismo asilo en puerto neutral, el plazo mínimo de veinticuatro horas debe computarse también entre sus salidas respectivas, que se determinarán por el orden de llegada. Artículo 19: El asilo o refugio acordado se extiende a la licitud del avituallamiento, que no podrá exceder del normal en tiempo de paz, y en materia de combustible, del necesario hasta el puerto nacional más próximo.

(Continuará en la próxima edición).

(46) Así lo denomina VERDROSS.