

REVISTA DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

AÑO XXX ABRIL - JUNIO DE 1962 — Nº 120

DIRECTOR: ORLANDO TAPIA SUAREZ

CONSEJO CONSULTIVO:

HUMBERTO ENRIQUEZ FRÖDDEN

HUMBERTO TORRES RAMIREZ

JUAN BIANCHI BIANCHI

QUINTILIANO MONSALVE JARA

MARIO CERDA MEDINA

LUIS HERRERA REYES

ESCUELA TIPOGRAFICA SALESIANA — CONCEPCION (CHILE)

Dr. RAMON LOPEZ JIMENEZ

**Abogado, Ex-Embajador y
Delegado de El Salvador en
Congresos Internacionales**

LAS INSTITUCIONES DEL ASILO DIPLOMATICO Y DEL ASILO TERRITORIAL DESAPARECERAN DE LA AMERICA LATINA (*)

Según opina el mayor Internacionalista latino de nuestra época, Profesor Camilo Barcia Trelles, el Asilo Diplomático fue reconocido por el Emperador Carlos V de Alemania y I de España, inaugurando una tradición hispánica que sin soluciones de continuidad llega hasta nuestros días. Contra lo que se cree generalmente, el Asilo Territorial es anterior al Asilo Diplomático el cual, en sus inicios salvo excepciones, se aplicó a los delinquentes comunes y no a los políticos. Por eso, Venecia ejecutó a diez Consejeros acusados de haber facilitado al Embajador de Francia secretos de Estado; igualmente procedió Inglaterra pidiendo la entrega de un Chambelán refugiado en la Embajada de Venecia en Londres, acusado de haber escrito un libelo contra la Reina Isabel I.

El reconocimiento jurídico internacional del Asilo Diplomático arranca del Tratado de Paz de Westfalia celebrado en 1648, aun cuando su práctica había sido aconsejada, dice el Maestro Barcia Trelles, por el Rey Fernando de Aragón.

El Derecho de Asilo Diplomático practicado por España y Portugal desde hace muchas centurias, fue trasplantado al con-

(*) Tesis de Incorporación como Miembro Activo del Ateneo de El Salvador.

tinente americano al igual que otras costumbres hispano-portuguesas.

Como lo expresaré después, la práctica del Asilo Diplomático no ha sido observada siempre por los Estados Unidos de Norte América, país que en la 6ª Conferencia Panamericana de 1928 celebrada en la ciudad de La Habana, dejó claramente consignada su política internacional al respecto, con la siguiente declaración: "Los Estados Unidos al signar la presente Convención hacen expresa reserva, declarando que no reconocen ni suscriben la llamada Doctrina del Asilo Diplomático como parte del Derecho Internacional".

PALABRAS PRELIMINARES

El Asilo Diplomático es una supervivencia de épocas de barbarie; y si queréis suavizar la frase, podríamos decir de barbarie política.

En Congresos Internacionales, en mi carácter de Delegado de El Salvador, he defendido enérgicamente los compromisos suscritos por nuestro Gobierno. Particularmente en la Segunda Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos celebrada en Buenos Aires en 1953, defendí ese derecho de Asilo Diplomático y estuve frontalmente contra las Delegaciones que intentaban introducir modificaciones de fondo a las Convenciones que se han firmado en el continente americano. Especialmente me opuse a la ponencia de la Delegación del Brasil, que proponía reglas y procedimientos para la calificación del delito político.

Y si nuevamente tuviere que asistir a Conferencias Internacionales, representando a mi país, defendería con el mismo interés y entusiasmo las obligaciones y compromisos de mi Patria.

Pero la actitud como Delegado Oficial, en verdad está muy lejos de mi pensamiento de Jurista.

He escogido con mucho gusto este importante aspecto del Derecho Internacional Público y especialmente del Derecho Diplomático para presentarlo al Ateneo de El Salvador.

El Asilo Diplomático es practicado en todos los países de Hispano América, en Brasil, en Haití, en los países asiáticos y africanos, algunos de éstos semi-soberanos.

ASILO DIPLOMATICO Y ASILO TERRITORIAL

53

No se practica en las naciones civilizadas de Europa, como la Gran Bretaña, Suecia, Noruega, Dinamarca, Bélgica, Holanda, Francia y otras.

Puede afirmarse que mientras más culto y civilizado es un país, menos posibilidad existe de que se piense en el Asilo Diplomático; y al revés, triste es confesarlo, el Asilo Diplomático florece en regiones asiáticas y africanas, cuyas civilizaciones y culturas son atrasadas, y en los países de la América Latina.

Por esto es que muchos Juristas sudamericanos se han pronunciado vigorosamente contra la práctica del Asilo en Latino América: Carlos Bollini Shaw, argentino, Jesús María Yepes, colombiano y Simón Planas Suárez, venezolano, han escrito verdaderos tratados monográficos condenando el Asilo Diplomático y el Asilo Territorial practicados en nuestro continente, excepción hecha de Estados Unidos y Canadá que se han negado en forma definitiva a suscribir Convenciones de Asilo.

Entre nosotros es motivo de orgullo nacional defender el uso y la práctica de ambos Asilos. Como antes he indicado, personalmente he defendido en muchos Congresos los compromisos y obligaciones que ha suscrito El Salvador.

MI INTERVENCION EN EL DEBATE REFERENTE AL ASILO DIPLOMATICO EN EL CONSEJO INTERAMERICANO DE JURISCONSULTOS EN BUENOS AIRES

En la Segunda Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, celebrada en Buenos Aires en Abril de 1953 y a la que me he referido antes, concurrí como Jefe de la Delegación de El Salvador. Allá pude constatar las objeciones que formulan en contra del Asilo Diplomático, Uruguay, Perú, Brasil, Argentina, Cuba y Chile.

Especialmente las Delegaciones del Perú y del Brasil presentaron serios reparos a la práctica de ambos Asilos: el Diplomático y el Territorial.

Haré una síntesis de las interesantes discusiones técnicas que tuvieron lugar en aquella Reunión de Jurisconsultos.

El doctor Francisco Clementino de Santiago Dantas, Jefe de la Delegación del Brasil y a mi juicio la figura más brillante

de aquella Conferencia, presentó un proyecto para reglamentar en forma de un procedimiento especial la calificación del delito político con la finalidad de otorgar el Asilo. Proponía la formación, en cada caso, de un Tribunal de Arbitros integrado por Jefes de Misiones Diplomáticas, que conocerían del caso occurrente de Asilo Diplomático; y señalaba el procedimiento del Tribunal de Arbitraje.

El tema del Asilo Diplomático fue sin duda el que provocó más encontrados debates y despertó mayor entusiasmo en la Conferencia.

Al principio parecía que se trataba de evadir su discusión; y hasta se postergaba el debate por falta de quórum o por disposición de los Presidentes de las Comisiones y Subcomisiones.

Flotaba en el ambiente de la Conferencia un inexplicable sentimiento de temor, debido, indudablemente, a la presencia de las Delegaciones del Perú y de Colombia, cuyos Gobiernos, tenían entre manos sin solución el caso conocido del líder peruano Víctor Raúl Haya De la Torre.

Esta y no otra, era la verdadera causa de la constante postergación de los debates, dando tiempo al tiempo, para que a última hora no fuera posible entrar de lleno en la discusión.

Hábilmente, políticamente diré mejor, el Presidente de la Primera Comisión, de acuerdo con muchos Delegados, fue soslayando los peligros de una franca discusión, en la cual, tendrían que enfrentarse las Delegaciones peruana y colombiana.

La primera encabezada por el Jurista Dr. Alberto Ulloa, aceptado en su patria, como el más experto y más sabio Profesor de Derecho Internacional; y la segunda integrada por el Dr. Domingo Esguerra, ex Ministro de Relaciones Exteriores, como Jefe y por el Dr. Daniel Henao Henao, ex Sub-Secretario del mismo Ramo, joven Jurista, de fácil expresión.

La Primera Comisión a que me referí, designó un grupo de trabajo para que examinara en forma específica el tema espinoso, habiendo cumplido su encargo, presentando un cuadro comparativo de los tres proyectos enviados al Consejo: uno, propuesto por el Comité Jurídico de Río; otro, por la Delegación Argentina, y el tercero, por la Delegación del Brasil. Los pro-

ASILO DIPLOMATICO Y ASILO TERRITORIAL

55

yectos del Comité de Río y de Argentina, eran muy parecidos; afirmaban las disposiciones de las Convenciones de La Habana y de Montevideo, agregando normas sobre la definición de los casos urgentes y la expedición de salvoconductos. El proyecto del Gobierno del Brasil, aun cuando parecido, introducía una positiva innovación, con relación al punto esencial del Asilo Diplomático, proponiendo un sistema de arbitraje a cargo de Jefes de Misiones acreditadas en el país de asilo.

El arbitraje previsto presentaba doble modalidad: mientras dura el asilo, para decidir si debe cesar, o si el Gobierno local debe expedir el salvoconducto; y arbitraje posterior a la expedición del salvoconducto, para verificar la procedencia de la calificación o, en caso contrario, para abrir camino a la extradición por vía ordinaria.

Los proyectos del Comité de Río y de Argentina, eran conocidos, pues habían sido repartidos con anterioridad. No así el proyecto Brasileiro. El mismo día en que iba a tener verificativo la primera sesión para tratar el tema del Asilo Diplomático, apareció el proyecto del Brasil. La sesión estaba marcada para las cinco de la tarde. El proyecto fue repartido mientras estábamos sesionando en otra Comisión. Tan pronto como yo lo leí, abandoné la sala para ir a redactar las OBSERVACIONES que constituyen el Documento N° 73 de las actividades del Consejo Interamericano de Jurisconsultos.

El Documento dice literalmente así:

ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS CONSEJO INTERAMERICANO DE JURISCONSULTOS

—Segunda Reunión—

Buenos Aires, Abril - Mayo 1953

COMISION I

Observaciones del Delegado de El Salvador al Proyecto
del Brasil (Doc. 31 y Doc. 54) sobre

Calificación del Asilo Diplomático

Observación General

1. La calificación del Asilo Diplomático por medio de un procedimiento arbitral, que entraña el Proyecto de la Delegación brasileña, (ver Doc. 31 y Doc. 54), es sin duda una novedad; pero precisamente por eso, requiere más estudio y consideración.

La Convención del Asilo de Montevideo, que alcanzó la adquisición jurídica de la calificación unilateral por parte del Estado asilante, ha merecido solamente elogios en nuestro continente y fuera de él.

El procedimiento y mecanismo arbitral, quita en gran parte a la institución del Asilo su franco espíritu humanitario, que es el alma misma de la institución.

La urgencia de la calificación, base fundamental del Asilo, está satisfecha con el artículo de la Convención de Montevideo, con el Proyecto del Comité Jurídico de Río de Janeiro y con la proposición de la Delegación argentina.

El Proyecto brasileño, aún siendo sano como es, envuelve, en potencia, dilaciones, dificultades y aspectos litigiosos, nocivos a la institución del Asilo.

¿Cuál es la fecha, cuál será la fecha en que el Estado territorial va a suministrar esas **últimas** informaciones? ¿En qué forma se podrá lograr que un Estado renuente, provea esas informaciones finales, para poder solicitar el arbitraje? ¿Quién calificará la naturaleza final de las informaciones?

2. La designación de árbitros y el ejercicio de la función arbitral, no sería mayor problema en países de régimen democrático; pero pensemos, también, en países en donde justamente acontece lo contrario.

¿Quién aceptará esa honrosa designación de Arbitro frente a un dictador? ¿Qué Jefe de Misión Diplomática va a querer tomar sobre sus espaldas semejante responsabilidad?

ASILO DIPLOMATICO Y ASILO TERRITORIAL

57

3. Al texto del párrafo 3 del artículo 4 se le han hecho ya objeciones substanciales, según lo anunció el propio Delegado del Brasil, autor del Proyecto. Pero además de las observaciones indicadas, hay otras más, que vuelven inoperante el mecanismo arbitral en muchos casos.

El tercer Arbitro no podría ser —se ha dicho— el Decano del Cuerpo Diplomático, cuando éste fuera el Nuncio Apostólico, que es la más corriente en América Latina, aun cuando no en forma absoluta. Tampoco sería un jefe de Misión de una nación europea, por razones aceptadas.

Habría que agregar, que no podría serlo el Representante Diplomático de los Estados Unidos, país que se ha colocado desde hace mucho tiempo al margen del problema del Asilo Diplomático en el continente.

Quedarían los demás Jefes de Misión. Al respecto deseo observar, que en muchos países latinoamericanos el Cuerpo Diplomático es muy reducido y, sobre ser reducido, pasa generalmente desintegrado por la ausencia del titular, fungiendo los Secretarios de Embajada como Encargados de Negocios ad interim.

De acuerdo con el texto de los numerales 1, 2, 3 y siguientes, no haciéndose discriminación, la integración del Tribunal Arbitral tendría que hacerse, en fuerza de la necesidad, con Jefes de Misión interinos; o en forma mixta: un titular y un Secretario de Embajada Encargado de Negocios.

La formación arbitral en estos casos, se desnaturalizaría, porque no respondería al pensamiento creador del proyecto brasileño.

4. Las más graves dificultades, de orden práctico, resultarían en los casos siguientes: después de un golpe revolucionario, se establece un Gobierno de facto. Estos Gobiernos algunas veces son reconocidos por otros del continente; pero otras veces sucede lo contrario, es decir, que el Gobierno de hecho, al no ser reconocido, carece de relaciones diplomáticas. Este fenómeno político ha acontecido muy a menudo en países de la América Latina.

Los casos de Asilo se agravan, aún más, cuando el perseguido político se asila en una Representación diplomática, cuyo Go-

bierno se niega a otorgar reconocimiento al Gobierno de facto. Toda la tramitación prevista en el artículo 4 quedaría paralizada, porque esa articulación está dirigida a Gobiernos que tienen relaciones.

Así, no es fácil hablar de que las Partes convengan, en caso de discrepancia, señalar un tercer Arbitro; en los términos planteados en la presente consideración, el Estado de un Gobierno de facto no reconocido y el Estado de un Gobierno que no desea relaciones con el nuevo Gobierno. En estas apremiantes circunstancias la tramitación aconsejada se volvería muy difícil.

5. En los casos a los que se acaba de hacer alusión, es frecuente que el reconocimiento sea otorgado por uno o dos países apenas. ¿Cómo poner en juego el mecanismo arbitral del Proyecto? ¿Cómo dilucidar el problema en casos de discordancia de esos dos Jefes de Misión, si no hay posibilidad de un tercer Arbitro? ¿En qué forma van a tratar, Estado asilante y Estado territorial, en casos de urgencia, de grave urgencia, si no tienen relaciones diplomáticas?

Nosotros en el área centroamericana y del Caribe, zona política muy convulsiva, tenemos dolorosa experiencia sobre esta materia.

En 1944 surgió en El Salvador un Gobierno revolucionario que no fue reconocido inmediatamente. Los políticos del régimen anterior se asilaron en Embajadas y Legaciones; y entonces presenciarnos el caso de una Legación acéfala de su titular, de un país que no había ratificado la Convención de Montevideo, y que asiló a más de cuarenta políticos, sin mantener la menor relación con el Gobierno surgido. En esas condiciones, sin haber reconocido al nuevo Gobierno, y sin haber ratificado la Convención, uno de los asilados se escapó y fue capturado cerca de la Legación por las autoridades locales. El Encargado de Negocios presentó una formal reclamación invocando la Convención no ratificada; y el Gobierno salvadoreño, animado del verdadero espíritu del Asilo Diplomático, reintegró el reo a la Legación de donde había escapado.

Todo este incidente produjo fricciones muy molestas. Hago esta digresión del tema, para intentar exponer las dificultades

ASILO DIPLOMATICO Y ASILO TERRITORIAL

59

que en la vida real se presentan cuando el Estado asilante no entra en relaciones diplomáticas con el Estado territorial, volviendo nugatorio como consecuencia, el cumplimiento de las disposiciones del artículo 4 del Proyecto, que presupone la libre contratación de las partes interesadas.

Es indiscutible que la finalidad del Proyecto es nobilísima y bien intencionada, pero más teórica que práctica.

La realidad americana es muy diferente a la hermosa y atrayente literatura jurídica consignada en Protocolos e instrumentos internacionales.

Una Convención sobre esta materia, de suyo delicada, debe considerar la escueta realidad de los hechos; y fundándose en esa realidad, estructurar la Convención de Asilo Diplomático que necesita la América Latina.

Por las razones expuestas y otras que me reservo, lamenta disenter la Delegación Salvadoreña, del Proyecto presentado por el distinguido Jurisconsulto Delegado del Brasil.

Buenos Aires, 3 de Mayo de 1953.

Ramón López Jiménez
Delegado de El Salvador

* * *

Como antes he indicado, la primera sesión para tratar el tema del Asilo Diplomático estaba señalada para las cinco de la tarde, hora en que realmente se verificó, con conocimiento de las Observaciones que yo había presentado a la Comisión.

Comenzó la sesión otorgándose la palabra al Delegado de Argentina, que hizo una larga exposición con referencia al tema principal; es decir, a la calificación del hecho político que motiva el Asilo, sosteniendo que es el Estado asilante quien debe hacer la calificación unilateral y declarando que admitir la innovación brasilera constituiría un retroceso en la materia.

Luego habló un Delegado de Chile diciendo que la Delegación de su país, respetando los puntos de vista de la Delegación del Brasil y de sus simpatizantes, declaraba que votaría a favor de la calificación unilateral, señalando su origen histórico en el Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889 y en la

Convención sobre Asilo de la Séptima Conferencia Interamericana, también de Montevideo.

Le siguió el doctor Raúl Sapena Pastor, Jurisconsulto paraguayo, de claro intelecto y amplia instrucción en Derecho Penal. Declaró que tenía instrucciones terminantes de su Gobierno, para votar a favor de la calificación unilateral.

Habló después el Delegado de Ecuador, Dr. Hugo Moncayo, Embajador de su país en la República Argentina quien hizo referencia a las observaciones escritas formuladas por el Delegado de El Salvador, con las cuales manifestó estaba totalmente de acuerdo. Expresó que su voto sería contrario a la proposición del Delegado del Brasil, quien tomó la palabra a continuación.

El Delegado del Brasil, Profesor Francisco Clementino de Santiago Dantas, eminente Jurista brasileiro, dueño de una ilustración enciclopédica, de un talento excepcional y de una claridad de exposición admirable, manifestó que no pensaba hacer uso de la palabra, pues ya en reunión anterior había hecho declaraciones referentes a la moción presentado por él. Aludió a las observaciones hechas por el Delegado de El Salvador, diciendo que eran aceptables, aun cuando algunos tenían peso relativo. Defendió su tesis, manifestando que con la introducción del sistema arbitral la institución del Asilo Diplomático en nuestro continente "no involucionaría sino que más bien evolucionaría". Que en el momento actual, la verdad es que el principio humanitario encarnado en la institución del Asilo hace frente a los intereses superiores del ejercicio de la soberanía interna de los Estados donde aquella institución es aplicada, y, justamente, porque esos dos principios se completan, porque ambos son respetados y porque justamente nadie desea que ninguno de ellos desaparezca ante el otro, es que el recurso del arbitraje parece contener la solución, inspirada en un sentimiento de imparcialidad y en un deseo de basar la vida política de los pueblos, en los criterios jurídicos que deben inspirar, no solamente los actos de sus gobiernos, sino también las decisiones de sus representantes diplomáticos.

Me tocó el turno para expresar mi pensamiento y defender las observaciones escritas, que habían sido repartidas desde la mañana del mismo día de la discusión. Y como varios Delegados

ASILO DIPLOMATICO Y ASILO TERRITORIAL

61

habían hecho alusión a dichas observaciones, comencé por declarar que las ratificaba; repetí argumentos y agregué nuevos, insistiendo en que la institución del Asilo Diplomático fundamentalmente basada en la urgencia de la calificación delictuosa, mal podía encargar en momentos de ansiedad política, al procedimiento o mecanismo arbitral de dos, tres o cinco Jefes de Misión, la decisión de la calificación, toda vez que, si ahora, pueden surgir problemas con la simple calificación de tipo unilateral, en donde sólo está en juego la intervención de un país, al introducir la innovación de tres o más concurrentes se multiplicaría el problema tantas veces cuantas fueran las Cancillerías intervinientes, las que moverían todos sus resortes en réplicas y contrarréplicas para la aceptación de la calificación e integración del tribunal arbitral. Señalé, igualmente, los peligros seguros, a que se exponen quienes estén en la necesidad de asilarse, si tienen que esperar el resultado de toda esa tramitación inevitable de consultas entre los Jefes de Misiones Diplomáticas y sus respectivas Cancillerías; y que no había que olvidar ni un momento, que en casos de alteraciones del orden político la vida de los presuntos asilados está realmente en peligro, como lo enseña la Historia de las revoluciones.

Dije, además, que los países que no han sufrido las duras experiencias de las sacudidas políticas, pueden elevarse en planos doctrinarios de tolerancia y comprensión políticas, sin tomar contacto con la realidad que se vive en los instantes de tremenda agitación. Y que mientras nuestra cultura política en el continente americano, no mejore y se supere, hasta el grado de hacer innecesaria la institución del Asilo debemos continuar recogiendo y practicando las bienhechoras enseñanzas derivadas de la Convención de Montevideo, que ha salvado dificultades y vidas humanas.

El Delegado de Venezuela se refirió después al mismo tema, repitiendo los conceptos expresados y declarando que los procedimientos arbitrales no se avienen, por su propia naturaleza, con el carácter humanitario del Asilo.

La Delegación del Perú que se había mantenido en pertinaz silencio, movió al fin los labios por medio del Presidente de la Delegación, doctor Alberto Ulloa.

Todos sabíamos que debido a la posición jurídica del Perú en el caso ocurrente de Haya De la Torre, el Gobierno peruano había dado especialísimas instrucciones a su máximo cultor de la ciencia de Vitoria y de Grocio.

Es así, que la Sala del Plenario prestó la mayor atención a la erudita, bien pensada y bien definida disertación del doctor Ulloa.

El Dr. Ulloa llevaba escrita su exposición, que constituye un precioso estudio acerca del Asilo Diplomático. En gran parte, casi en su totalidad, leyó su Conferencia, que ocupó más de media hora.

Sostuvo el Profesor Ulloa, que el Comité de Jurisconsultos, no estaba precisamente obligado a producir un Proyecto de Convención de Asilo, porque cuando existen diferencias tan fundamentales de carácter doctrinario acerca del contenido de las Convenciones, no debe el Consejo de Jurisconsultos proceder con criterio simple, numérico y sin trascendencia, como un trabajo escolar, dándole preeminencia al voto, toda vez que el voto no puede obligar a los Estados, sino en la medida que suscriben las Convenciones. Refiriéndose, sin duda, a la mayoría de los países contrarios a la ponencia brasilera y favorable a la tesis de la calificación unilateral de la delincuencia política.

Expresó su opinión de que el tema en cuestión no había madurado bastante, al igual de otros temas que, seguramente, iban a ser remitidos a conocimiento del Comité Jurídico Interamericano, como eran los referentes a: reconocimiento de Gobiernos de Hecho, Corte Interamericana para la Protección de los Derechos del Hombre y Fortalecimiento de la Democracia; temas políticos que han sido agrupados —dijo— junto con el de Asilo Diplomático, en una sola Comisión, encargada de esos temas de carácter político. Y lo inexplicable para el doctor Ulloa era por qué, habiendo sido postergados o remitidos para ulteriores estudios aquellos temas, éste, referente al Asilo, debería inevitablemente ser objeto de un Proyecto de Convención. Para él no era lógico. Lo encontraba absurdo.

Confesó que era cierto que el Perú había firmado las Convenciones de Asilo de 1933 y 1939; pero que no había ratificado la última, precisamente, porque contiene la disposición relativa a la calificación unilateral; y que si en algunos casos no había ha-

ASILO DIPLOMATICO Y ASILO TERRITORIAL

63

bido dificultad en cuanto a la indicada disposición, eso no significaba, en manera alguna, que el Perú la hubiera aceptado. Simplemente revelaba que coincidían los criterios, en esos casos, del Estado asilante con el territorial.

Luego se extendió muchísimo diciendo que el Asilo no hay duda que es una institución humanitaria. Así nació. No nació como institución jurídica. El esfuerzo que realiza América es para convertir en jurídica dicha institución.

No hay que confundir ni engañarnos —dijo—; fijar dicha institución humanitaria con estatuto jurídico, es desvirtuar completamente la institución; es crear una institución **nueva**; pero no hay que emplear el equívoco de que nos estamos refiriendo a una institución tradicional. Esta búsqueda de juridicidad para el Asilo no puede derivar en asentarlos sobre lo que es fundamentalmente anti-jurídico, como la calificación unilateral.

Yo hablo —insistió— y quiero que conste bien claramente, aun cuando no puede haber equívoco en el espíritu de quienes me escuchan, yo hablo —repito— de la calificación por el asilante o por el asilado; hablo de calificación unilateral. La calificación por el Estado territorial sería tan contraria, en mi concepto, a la esencia humanitaria y espiritual del Asilo como la calificación por el Estado asilante. Pondría al asilado a merced de los apasionamientos y de los desbordes políticos del Estado territorial, que es lo que se quiere evitar con el Asilo. Pero la calificación por el asilante constituye una institución jurídica que traslada a un Gobierno extranjero y extraño a los sucesos que han determinado el Asilo, el derecho de calificar sin contradicción la competencia de la jurisdicción nacional. No se puede dar a un Estado extranjero el poder formidable e injustificado de resolver sobre las condiciones políticas internas del Estado territorial y sobre la procedencia o competencia de la jurisdicción nacional, es decir, sobre la soberanía interna de un Estado y sobre la soberanía en función de aplicar la ley.

El concepto de la calificación unilateral carece de sustentación jurídica y de base seria, en mi concepto. Carece de sustentación jurídica por lo que acabo de decir anteriormente; porque su sustentación no es esencialmente jurídica sino humani-

taria y, por consiguiente, se está desvirtuando la institución al querer darle una sustentación jurídica.

Lo más que podemos pretender es enmarcar dentro de normas jurídicas una práctica humanitaria.

Además, en hipótesis, para buscar una sustentación jurídica a la calificación unilateral por el Estado asilante, habría que ir a buscarla en algún otro concepto jurídico, porque es evidente que es un concepto espiritual, un concepto sentimental, cristiano, como el de asegurar a los hombres perseguidos por la injusticia, el concepto fundamental del Asilo.

Pero no son esos, conceptos jurídicos que podrían ser una base para esa autoridad tan formidable que se concede al Estado asilante.

Podrían encontrarse pensando en la extraterritorialidad, en algo más, en el comienzo de la institución del Asilo, tanto en el orden de la justicia pública como el de la justicia privada. El Estado territorial no podía ejercer, en el comienzo de la institución, jurisdicción sobre el asilado, porque el mismo estaba fuera de su jurisdicción en virtud de la extraterritorialidad. Existía la ficción en virtud de la cual el asilado estaba en territorio extranjero y entonces sólo podía recurrir al proceso normal de la extradición.

Es en virtud de la esencia humanitaria del Asilo, que todos los proyectos reconocen, que esa exención de jurisdicción provisional en virtud de la inmunidad de local tiene por fin salvar la vida del asilado, pero una cosa es la protección de la vida, que es el sentimiento general de la institución que reconocen casi todas las Convenciones y los Proyectos, y otra es la protección y la inmunidad contra la justicia.

El Asilo supone una coincidencia en los casos en que no hay discrepancia entre los dos Estados interesados, pero éstos son los casos que no nos interesan en este momento porque funcionan normalmente y sin dificultad. Ellos suponen un juego de apreciaciones políticas, no un juego de Derecho y jurisdicciones. No hay dos jurisdicciones en competencia, como sucede en los problemas internacionales habituales que se convierten inmediatamente en problemas de otro plano jurídico. El Asilo supone que no se reconoce la jurisdicción nacional; pero no es un conflicto

ASILO DIPLOMATICO Y ASILO TERRITORIAL

65

de jurisdicciones como muchas veces se ha considerado equívocamente.

Y si no es un conflicto de jurisdicciones, menos aún puede proceder una solución que podría ser política dentro de una fórmula jurídica, como es la solución de arbitraje que ha propuesto el señor Delegado del Brasil.

Si no es aceptable que un Estado imponga a otro su jurisdicción cuando ambos están en conflicto y deben recurrir a la justicia internacional, menos aceptable es, en mi concepto, que un Estado pueda imponer a otro un simple concepto político contra el concepto jurídico de la jurisdicción.

El ideal del Derecho Internacional, Señor Presidente, en mi concepto es, precisamente, dar soluciones jurídicas a los problemas políticos, y porque eso persigue, y porque eso logra, en mi concepto, el Proyecto del Brasil, es que la Delegación del Perú le presta su apoyo.

Así terminó su disertación el Delegado del Perú, Dr. Alberto Ulloa.

Aun cuando para las finalidades estrictamente científicas de esta disertación no interesa el resultado del debate, deseo informar al Ateneo que después de la erudita intervención del Profesor Ulloa, hicieron uso de la palabra casi todos los Jefes de las Delegaciones, comenzando por Colombia, y que la votación que iba a ser global a petición de Ulloa del Perú, fue nominal, con el resultado siguiente:

Por el rechazo del procedimiento arbitral, trece países: Paraguay, Panamá, México, Chile, Costa Rica, Haití, Argentina, Colombia, Ecuador, Venezuela, Uruguay, Bolivia y, naturalmente, El Salvador.

Por la aceptación: Brasil y Perú.

Se abstuvieron: Estados Unidos, República Dominicana y Cuba.

El Proyecto brasileiro fue en consecuencia rechazado.

OPINIONES DE JURISTAS EN CONTRA DEL ASILO DIPLOMATICO

Decía al principio de este estudio, que muchos Tratadistas latinoamericanos se han pronunciado en contra del Asilo Diplo-

mático y del Asilo Territorial. Particularmente el Internaciona-
lista venezolano Profesor Simón Planas Suárez, autor de una ex-
tensa Monografía referente a ambos asilos.

El jurista venezolano, a lo largo de su extensa y bien docu-
mentada Monografía, repite incesantemente su protesta de indig-
nación contra la práctica de esos Asilos diplomáticos por estimar-
los lesivos a la soberanía nacional.

De entre sus páginas sacamos algunos párrafos que reflejan
el pensamiento del Profesor Planas Suárez.

"Ni siquiera se repara que el Asilo Diplomático se ha tole-
rado en las Repúblicas latinoamericanas sólo en nombre de una
ficción extremada hasta el absurdo: la extraterritorialidad. Fic-
ción ésta de la que se ha inferido una facultad o potestad desra-
zonable e intolerable para un Estado civilizado que acate e im-
ponga el respeto de su dignidad soberana.

La extraterritorialidad ha sido, sin duda alguna, la máscara
con que se han encubierto los más inauditos atropellos de que ha
sido víctima la soberanía nacional; las violaciones más escanda-
losas y sangrientas de la independencia de los Estados; las más
repugnantes y agresivas intervenciones de los gobiernos extran-
jeros, en asuntos de la competencia interna y exclusiva del señor
territorial, realizadas por conducto de sus respectivos agentes
diplomáticos. Para consumir tan nefanda obra ha bastado invo-
car la extraterritorialidad, de la cual es la primera consecuencia
fatal el Asilo Diplomático, porque rompe con principios fundamen-
tales sobre los cuales debe reposar el trato leal entre Estados so-
beranos e independientes.

Y no se diga que el Asilo Diplomático tiene predominate-
mente un aspecto político, porque es imposible dejar de recono-
cer que, por su peculiar naturaleza, es materia incluida en el
campo estricto del Derecho Internacional. Lo único para lamen-
tar es que tal asunto del Asilo Diplomático pasará a la historia
únicamente como ejemplo, síntesis y demostración de las infrac-
ciones de los principios del Derecho Internacional, cometidas
con reiteración persistente, dando así ocasión para los actos más
perjudiciales y reprobables.

Y sería para apuntar entre los primeros de esos actos, el he-
cho de rodar por los suelos uno de los más saludables postulados

ASILO DIPLOMATICO Y ASILO TERRITORIAL

67

en la vida de relación de las naciones, el de la no intervención de un Estado en los asuntos internos o internacionales de otro Estado.

Si hay que dar protección y justicia a los ciudadanos esto es, y debe ser, única y exclusivamente la obra o la acción de la conciencia nacional en los países civilizados.

Ahora si se acude a solicitar la protección arbitral de un Estado extranjero y el entremetimiento ad-libitum de su Representante Diplomático, menester es confesar que no estamos a la altura de merecer la independencia política o la plena autonomía, ya que el ejercicio del poder soberano no se concibe a medias para unas actividades, en íntegro para otras, cuando ambas corresponden de pleno derecho a la jurisdicción territorial, a la administración interna sin la "intervención" de ningún poder extranjero.

Así, pues, lo único desiderable en las repúblicas latinoamericanas es que sus ciudadanos mediten a conciencia e intensamente lo que ocurre, que conozcan en la realidad la situación en que se colocan sus patrias respectivas y adopten rumbos cónsonos con su condición de Estados soberanos, políticamente independientes, de pueblos civilizados, circunstancias todas éstas que los obligan a abolir y más todavía a abominar el uso del Asilo Diplomático, por sus políticos.

Por lo demás, lo único cierto, patente e innegable es que con el Asilo Diplomático desaparece todo deseo sincero de amistad, de cordialidad, de cooperación franca, de conciliación humana. Todo esto lo destruye el ejercicio del Asilo Diplomático, que lejos de ser medio de concertar sobre sólidas bases de lealtad y sentida colaboración el trato entre las naciones, destruye esas bases y se ofrece únicamente como semillero de disputas, como motivo de ofensas graves, de humillaciones, de discordias que no conducirán jamás a la paz sino a convertirse en el peor enemigo de ella.

Jamás será pues posible pretender conciliar lo inconciliable, el respeto mutuo con el atropello, la vejación con la estima. Ahora veamos otra fase en el alcance de la malhadada y sin embargo tolerada costumbre latinoamericana del Asilo Diplomático, que en estos mismos días traspasa todos los límites de la consideración debida a la integridad de la jurisdicción territorial de un Estado

autónomo, políticamente independiente, hasta el extremo de burlar la acción de las leyes y los fallos de los jueces.

Es patente, por consecuencia, que el Asilo Diplomático no tiene por fin y postre otro designio que el atropello: ultrajar el Poder Ejecutivo; y sus disposiciones; ultrajar el Poder Legislativo; ultrajar cínicamente el Poder Judicial; desconocer la propia Constitución del Estado; en resumen, hacer tabla rasa de la soberanía de una nación independiente.

Todo esto es patente, manifiesto, tangible y, sin embargo, algunas repúblicas latinoamericanas, civilizadas y en la plenitud de su autonomía política, convencionalmente han acordado el mutuo atropello de sus soberanías.... ¡un caso único y monstruoso!

Así pues, ha quedado establecido que ni las sentencias firmes de los jueces naturales del delincuente, en el propio país del reo, debe respetarlas el Estado en cuya misión diplomática se ha concedido el Asilo. La calificación de los hechos la hace con vértigo el Representante Diplomático, con todo y ser, en la materia, el acto más delicado, grave y transcendental, por su naturaleza fundamental: la calificación del delito.

Sin embargo, algunas repúblicas latinoamericanas han suscrito y ratificado dos acuerdos o convenios execrables, por olvidar que es deber sagrado del Gobierno de todo Estado civilizado, soberano, autónomo, políticamente independiente, velar por los fueros inmanentes de esos atributos. Así pues, si es duramente censurable que algunas repúblicas latinoamericanas firmaran en 1928, en La Habana, una Convención sobre Asilo, lamentable por demás, desde todo punto de vista, o casi una inconciencia es que en 1933 y 1939 firmaran en Montevideo sendos Acuerdos sobre Asilo Político y Asilo y Refugio Político, respectivamente.

En el artículo 2 del segundo se estableció que: "La calificación de la delincuencia política corresponde al Estado que presta el asilo".

A su vez, en el artículo 3 del último, y en una forma más amplia, se declara que: "La calificación de las causas que motivan el asilo corresponde al Estado que lo concede".

Inconsiderablemente se abre así el más ancho campo a todos los abusos imaginables, a las intervenciones más descaradas en los asuntos políticos de un Estado soberano, que llegan hasta el

ASILO DIPLOMATICO Y ASILO TERRITORIAL

69

extremo de desconocer las sentencias de los Tribunales de Justicia.

Algo incalificable; sin embargo, todo puede demolerlo la extraterritorialidad, de consuno con su principal y ominosa consecuencia: el Asilo Diplomático. Todo puede derrumbarse, hasta la misma personalidad internacional de un Estado independiente y soberano, que no otra cosa es borrar con una loca calificación hasta el atributo máximo de su autonomía: la facultad de dictar leyes y hacerlas cumplir, sometiendo a sus violadores a las sanciones augustas que les impongan sus Tribunales de Justicia.

Luego reitera Planas Suárez sus convicciones, citando autores europeos entre ellos el francés Robin, expresándose así: "Y aquí es para tener en muy principal consideración que el asilo o refugio de gobernantes caídos o de políticos en embajadas o legaciones es práctica o uso que sólo puede existir en Estados social y políticamente atrasados, semi-cultos, es decir, en Estados donde la vida institucional es un mito, donde no existe el ejercicio efectivo de las libertades públicas, donde las garantías ciudadanas están a merced de las dictaduras y no de un orden constitucional. Como muy razonadamente lo ha escrito el Profesor Robin, "en los Estados que gozan plenamente de las ventajas de la comunidad internacional, es decir, en los países civilizados; en estos países, precisamente, no se practica el asilo diplomático".

En su demoledor ataque contra el Asilo Diplomático y el Asilo Territorial, el Internacionalista venezolano doctor Planas Suárez, cita la actuación de las Repúblicas centro-americanas cuando firmaron el Tratado de Paz y Amistad en Wáshington en 1923, censurando con acritud las estipulaciones de aquel Tratado.

"Firmaron en Febrero de 1923, en Wáshington, en presencia de los honorables señores Charles E. Hughes, Secretario de Estado y Summer Welles, Ministro Plenipotenciario, un Tratado General de Paz y Amistad, en el cual y en el artículo IX quedó determinado que: "Los gobiernos de las Repúblicas contratantes se comprometen a respetar la inviolabilidad del Derecho de Asilo a bordo de los buques mercantes de cualquiera nacionalidad surtos en sus aguas.

No podrá extraerse de dichas embarcaciones sino a los reos

de delitos comunes, por orden de Juez competente y con las formalidades legales.

A los perseguidos por delitos políticos o delitos comunes conexos con los políticos, no se les podrá extraer en ningún caso".

Es claro, sin lugar a dudas, que en materia de prognosis nadie les va a la zaga a los políticos y juristas centroamericanos".

Y más adelante Planas Suárez citando al Jurista francés Robin transcribe este párrafo: "No es solamente en las Legaciones y Consulados en los que piden asilo los políticos vencidos en revoluciones interiores. Algunas veces, se refugian en buques de guerra, expresando Robin, que la cuestión no es menos controvertida que la del Derecho de Asilo en las Legaciones".

Pero como en materia de Asilo Diplomático se llega a todos los extremos, es para recordar aquí —repite Planas Suárez— que las Repúblicas de la América Central consagraron en un Tratado General de Paz y Amistad en 1923 el refugio de políticos a bordo de buques mercantes de cualquiera nacionalidad, surtos en sus aguas territoriales.

Nada demuestra más patentemente la falta de sentimiento nacional, de real patriotismo, hasta parecer insensato, que se proclame un absurdo en un Tratado Público. Ni los más obstinados defensores del Asilo o refugio "ad-hoc" para gobernantes y políticos huidizos habían pensado en utilizar balandras como burladeros de los pueblos. Todo lo contrario.

Hasta un Jurista entusiasta protector del Asilo para políticos, después de explicar el punto en relación con las naves de guerra escribe: "Por lo que respecta a los barcos mercantes su situación es completamente diferente; éstos están sometidos a la jurisdicción local en las aguas territoriales extranjeras y a fortiori en los puertos. De aquí debemos deducir, lógicamente, la imposibilidad de recibir a bordo de los barcos mercantes a los refugiados que lo soliciten, cualquiera que sea la clase de ellos. . Esta norma es seguida por la mayoría de los Estados y comprende tanto a los delitos políticos como a los de derecho común".

No solamente el Profesor Planas Suárez ha señalado las fallas de los Asilos Diplomático y Territorial; numerosos Internacionalistas europeos y norteamericanos han criticado en todas

ASILO DIPLOMATICO Y ASILO TERRITORIAL

71

las épocas la práctica de esas costumbres. Ya el famoso Internacionalista Bynkershoeck combatió el Asilo Diplomático desde principios del siglo XVIII, diciendo que: "jamás se inventó nada más absurdo".

En el Perú, en 1867, el gran Ministro de Relaciones Exteriores don Toribio Pacheco, convencido de los perjuicios que causaba la práctica del Asilo Diplomático, convocó al Cuerpo Diplomático acreditado en Lima y propuso a los Gobiernos de América la abolición del Asilo.

En los Estados Unidos, ya en 1675, el esclarecido Secretario de Estado Mr. Fish, hizo la declaración siguiente: "la práctica del Asilo Político es causa de disgusto para los Ministros cuyas Legaciones se utilizan para tal fin y un perjuicio para los países en que esa práctica existe, pues ella estimula las conspiraciones y las confabulaciones para cambiar el Gobierno".

Sería inmensamente largo detallar la lista de los casos que en los países de América Latina han provocado distanciamientos por causa del Asilo Diplomático. Es raro el país de América Latina que no ha protestado y reclamado contra el Asilo de políticos asilados en sus Embajadas y Legaciones, huyendo de la justicia común.

CASOS ANOMALOS DE ASILOS DIPLOMATICOS EN EL SALVADOR

Aquí en El Salvador hemos tenido casos de asilos diplomáticos atentatorios a nuestra soberanía nacional.

En cierta ocasión se asilaron muchos políticos en la Legación del Perú, país que no había ratificado la Convención de Asilo de 1939 y que, sin embargo, invocó el Derecho de Asilo, a tal grado que uno de los asilados salió a la puerta de la Legación y fué capturado por la policía salvadoreña, en legítimo uso de su soberanía. Y se dió entonces el caso, digno de mencionar, del Representante Diplomático peruano, que protestó ante el Gobierno salvadoreño por aquella captura efectuada a la puerta de la Legación, pero fuera ya del edificio diplomático, protesta encaminada a solicitar la devolución del asilado. El Gobierno salvadoreño entregó a la Re-

presentación Diplomática peruana al político salvadoreño; conducta que el público que me escucha puede apreciar como quiera.

En otra ocasión, la Embajada de Méjico sacaba del recinto diplomático o sede de la Embajada, en automóviles de la representación diplomática, a políticos asilados y volvía a conducirlos a la Embajada. El Asilo ya no era propiamente en el edificio o sede del Embajador sino que se extendía la protección del Asilo Diplomático a los automóviles de la Embajada, transitando a manera de paseo por las calles de San Salvador.

MI PROPIA EXPERIENCIA COMO EMBAJADOR EN CASOS DE SOLICITUD DE ASILO DIPLOMATICO

En el ejercicio de mis funciones como Embajador de El Salvador tuve que tomar participación en dos casos de solicitud de Asilo Diplomático.

Me encontraba en Lima cuando el doctor Víctor Raúl Haya De la Torre se asiló en la Embajada de Colombia, al abortar el movimiento revolucionario contra el Presidente doctor José Luis Bustamante y Rivero.

Después del asilo del leader Haya De la Torre trataron de imitarlo muchos políticos perseguidos por las autoridades peruanas. Una noche llegaron a mi Embajada una señora y un joven que la acompañaba, a pedir Asilo Diplomático para un conocido terrorista peruano, fabricante de bombas y autor de muchos atentados. Manifesté a los solicitantes que lamentaba denegar el Asilo, porque se trataba de un terrorista con un récord penal conocido. Por otra parte, no llegaba él personalmente huyendo, perseguido por la policía a solicitar urgentemente el Asilo sino que preparaba la oportunidad para asilarse después. Respecto de los políticos terroristas las Convenciones de Asilo Diplomático no dicen nada, pero estimo que deben estar excluidos del derecho de asilarse en Embajadas y Legaciones.

Posiblemente en la XI Conferencia Panamericana que deberá celebrarse en Quito, se trate ese aspecto verdaderamente interesante del Derecho de Asilo Diplomático.

Otro caso es el siguiente: Estaba yo en Managua, como Embajador salvadoreño, cuando tomó posesión de la Presidencia de

ASILO DIPLOMATICO Y ASILO TERRITORIAL

73

la República el Ingeniero Luis Somoza. El día siguiente de la toma de posesión, al comenzar a realizarse el programa de festejos oficiales en honor de las Delegaciones de países extranjeros, ocurrió un choque de fuerzas militares en la frontera de Honduras. El ambiente de fiesta se cambió por un cargado malestar bélico, a tal punto que todas las Delegaciones tuvieron que salir precipitadamente, abandonando sin Protocolo alguno la ciudad de Managua.

En aquel ambiente de confusión y alteración política, cuando la Delegación salvadoreña presidida por el Canciller Ortíz Mancía se preparaba para regresar a El Salvador en un avión de la Fuerza Aérea Salvadoreña, llegaron a la Embajada dos hondureños y un nicaragüense a pedir asilo. Les pregunté si eran perseguidos en ese momento y me respondieron los hondureños que ellos temían represalias y venganzas, pero que no habían sido molestados por las autoridades; y el nicaragüense me dijo: "que tampoco era perseguido, pero era enemigo de los Somoza y que por eso quería asilarse". Como es fácil comprender respondí a los solicitantes que aquéllos no eran casos de Asilo Diplomático, que las Convenciones de Asilo señalaban el peligro y la urgencia de salvar las vidas de los perseguidos, circunstancias muy diferentes a las que ellos presentaban, porque si bien era cierto que podían tener peligro, esa posibilidad era común para todos los hondureños residentes en ese momento en Managua.

Desde luego, si hubieran sido perseguidos y sus vidas hubieran estado en peligro, el Asilo habría sido otorgado.

RESUMEN DE MI PENSAMIENTO CON RESPECTO AL ASILO DIPLOMATICO Y AL ASILO TERRITORIAL.

Para terminar, señores, voy a resumir mi pensamiento referente al Derecho de Asilo, declarando que el Asilo Diplomático constituye una necesidad, en países que no han alcanzado todavía su madurez política democrática; países expuestos a cuartelazos, golpes de Estado y atentados contra los principios constitucionales.

Superada esta etapa de formación política, el Asilo Diplomático y el Asilo Territorial desaparecerán de nuestros países, como desaparecieron en los países ultracivilizados de Europa, en Estados Unidos y en Canadá. Porque si entre nosotros es motivo de orgullo mantener el Derecho de Asilo Diplomático y de Asilo Territorial, la verdad es que hablar de esas costumbres y de esas prácticas en Suecia, Suiza, la Gran Bretaña, Dinamarca, Holanda, etc., es como recordarles los tiempos ya lejanos de la piratería marítima.

La educación cívica y política de los pueblos atrasados de la América Latina es el único camino para lograr la aspiración de vivir conforme a la Democracia. Cuando nuestros pueblos hayan aprendido a respetarse mutuamente, a respetar los principios constitucionales y a vivir, en una palabra, de acuerdo con los postulados del Derecho Público Interno y del Derecho Público Internacional, entonces, desaparecerá el refugio diplomático y el asilo territorial; y nuestras generaciones futuras recordarán al pasar los ojos sobre la Historia, los tiempos lejanos cuando era una necesidad la existencia de la institución de ambos Asilos.