

EL ASILO

MARCO JURÍDICO Y PRÁCTICA MEXICANA

María Teresa Mercado

El otorgamiento de asilo político al ex Presidente Evo Morales Ayma y a varios nacionales bolivianos en situación de riesgo durante la reciente crisis política que tuvo su momento culminante en noviembre pasado, se encuadra como un nuevo episodio dentro de una tradición en donde –como diría mi colega y amigo, el embajador Juan Manuel Gómez Robledo– “la congruencia es condición esencial del respeto que (en este caso como mexicanos) esperamos de los Estados que conforman la comunidad internacional... la tradición mexicana en materia de asilo y refugio constituye, de lejos, un capítulo paradigmático de congruencia, quizás como ningún otro”¹ en nuestra política exterior. A raíz de los acontecimientos en Bolivia, es oportuno realizar un ejercicio de reflexión para precisar algunos elementos en torno a las definiciones, práctica y alcances del asilo político.

En primera instancia, el Derecho Internacional reconoce dos clases distintas de asilo político: *el diplomático y el territorial*, según sea concedido en una misión diplomática o directamente en el propio territorio del país otorgante. En ambos casos el Estado asilante actúa dentro de su soberanía unilateralmente y, en la práctica del asilo diplomático, la Embajada requerirá además de la formalidad de un salvoconducto a fin de trasladar a la persona que haya sido asilada fuera del territorio del Estado receptor. El asilo político es central para la política exterior mexicana y a lo largo de los años se ha buscado su definición precisa y codificación como parte esencial del derecho internacional, con buenos resultados pero aún incompletos.

En lo personal, es un tema que siempre me ha apasionado por sus implicaciones humanitarias. Tomando algunos elementos de un texto que escribí hace más de 30 años, “El derecho de asilo: una institución humanitaria”, en la Revista PROA de la Asociación del Servicio Exterior

Mexicano, en el que hice una revisión de sus fuentes históricas y jurídicas, el término asilo proviene del vocablo griego *asylon* –quitar, saquear– que al derivar en *sylon* y anteponerle el alfa privativa, adquiere el significado de sitio inviolable o establecimiento para desvalidos que es, poco más o menos, su sentido actual. La definición más básica *per se* señala que es la figura jurídica por medio de la cual se brinda la protección, manifestándose siempre como una consecuencia de la libertad del hombre destinada a protegerlo contra



cualquier acto de arbitrariedad o de violencia. En América Latina se han producido principalmente cuatro instrumentos jurídicos que han sido negociados y suscritos por la gran mayoría de nuestros gobiernos, sin que se haya alcanzado la aceptación universal. De ahí que, cuando hablamos del asilo político, se alude generalmente al derecho consuetudinario, es decir, aquél que deriva de la práctica y la tradición, en este caso regional. No obstante, las convenciones en las cuales se encuentra el mayor sustento son: *La Convención sobre asilo*,² firmada en La Habana, del año de 1928; *La Convención sobre Asilo Político*,³ suscrita en Montevideo en 1933; y las respectivas

¹ Cf.: Juan Manuel Gómez Robledo, “La tradición mexicana de protección internacional a través del derecho de asilo”, Encuentro Latinoamericano: “México ante los extremismos.”, S.R.E., 3 de diciembre 2019.

² La única suscrita por Estados Unidos, pero no ratificada.

³ Vigente, firmada y ratificada por México.



hasta los más conocidos como León Trotsky y figuras de la República española –pero también de figuras del franquismo–, o los promovidos por el diplomático Gilberto Bosques en la II Guerra Mundial. Más cercanos son los casos del asilo a Fidel Castro y a los de escritores de la talla de García Márquez y Neruda, los de la familia del presidente chileno Allende y otros como el *sha* de Irán o el presidente Zelaya de Honduras, hasta el de opositores al gobierno de Maduro en Venezuela y el más actual de Evo Morales y otros funcionarios de su gobierno. Se debe insistir en que el asilo se define por sus circunstancias políticas pero no ideológicas en su concesión, y su naturaleza es esencialmente humanitaria, nunca injerencista, al menos en el caso mexicano.

*Convención sobre Asilo Diplomático*⁴ y la *Convención sobre Asilo Territorial*,⁵ ambas firmadas en Caracas en 1954. Que México forme parte de este cuerpo jurídico internacional demuestra la congruencia de nuestro país, tanto por ejercer el derecho de asilo como por formar parte de cuatro de estas Convenciones, que si bien sólo están en vigor en el ámbito interamericano, han sido asimiladas en nuestra Constitución, artículo 11, y en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

Con base en los propios instrumentos generados por la región latinoamericana derivados de su práctica consuetudinaria, puede hablarse del establecimiento de un fuerte consenso regional favorable a la práctica del asilo político –diplomático o territorial–, sin que ello impida diferencias de interpretación circunstanciales entre los países. En cambio, una muestra relevante y reciente de ese “consenso latinoamericano” lo constituye la resolución de la *Vigésima Séptima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de los Estados Americanos*, adoptada el 24 de agosto de 2012, respaldando la actuación de la Embajada de Ecuador en Reino Unido, otorgándole asilo diplomático a Julien Assange.

En el caso mexicano, la tradición del asilo está históricamente arraigada y al menos se remonta a 1823 con el *Tratado de no extradición por delitos políticos*, firmado con Colombia. Desde entonces México ha registrado destacados casos de asilo político (diplomático o territorial): Garibaldi, José Martí, el presidente Zelaya de Nicaragua en 1910 –todavía bajo el régimen porfirista–,

Refiriéndose a la práctica mexicana, la profesora María Elena Mansilla concluye: “Lo incuestionable es que el espíritu del derecho de asilo radica en proteger a la persona, en su libertad, su vida y en su total integridad... tal derecho se fundamenta en la protección de estos valores inherentes al ser humano que México ha contemplado y aplicado en su legislación y los ha practicado aun antes de incluirlos en la Constitución, y al introducirlos en el artículo 11, le ha dado al asilo la jerarquía de una garantía constitucional invocable y protegible por el máximo orden jurídico del derecho mexicano: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Es muy importante comprender que el asilo político es en todos los casos una decisión soberana del Gobierno de México que obedece a una larga tradición diplomática mexicana de espíritu eminentemente humanitario que busca proteger, como se mencionó, la integridad de la persona, su libertad y su vida. En esta tradición, la concesión de asilo se da como una cuestión de principios y no presupone pronunciamiento alguno en relación con las autoridades del país que se trate.

El embajador Gómez Robledo resume así lo que podría llamarse la doctrina mexicana en materia de asilo político:

El asilo político se concede sin discriminación, como corresponde a cualquier institución humanitaria, y no atiende a preferencia política (ideológica) alguna.

La concesión del asilo político no está sujeta necesariamente a la participación de los Estados en los tratados internacionales que codifican esta figura, pues se trata de una institución de derecho internacional consuetudinario regional.

⁴ Vigente, firmada y ratificada por México.

⁵ Vigente, firmada y ratificada por México con reservas en los artículos 9 y 10 por considerar que vulneran las garantías individuales de nuestra Constitución.

En el caso de México, la tradición del asilo está históricamente arraigada y se remonta a 1823, con el *Tratado de no extradición por delitos políticos* firmado con Colombia



Llegada a México del sha de Irán, Mohammad Reza Pahlaví y su familia

La concesión del asilo político en modo alguno implica una injerencia indebida en los asuntos internos del país de origen de la persona beneficiaria de tal asilo y, por tanto, está en conformidad con la Doctrina Estrada relativa al reconocimiento de gobiernos pues no supone pronunciamiento alguno en relación con las autoridades de jure o de facto del país de que se trate.

A manera de conclusión, por un lado, está ampliamente documentada la práctica latinoamericana en torno al asilo político, así como la voluntad de generar –claramente por parte de México– un marco normativo jurídicamente vinculante para zanjar diferencias de criterios e interpretación en casos concretos. Desde el siglo XIX se celebraron reuniones regionales en la materia y, en la primera mitad del siglo XX, se concluyeron las cuatro multicitadas convenciones –todas ellas vigentes y suscritas por nuestro país–, con amplia aceptación regional.

Esas convenciones no dejan de ser un referente obligado, ya que recogen la realidad del derecho consuetudinario practicado en la región: esto es, cristalizan tanto la práctica en sí misma, el *usus* o *consuetudo*; como la conciencia de parte de los Estados sobre la obligatoriedad de respetar dicha práctica, *opinio iuris*. Al mismo tiempo, tanto la no entrada en vigor de algunos instrumentos, o falta de ratificación de los mismos en el ámbito latinoamericano, como la ausencia de un instrumento verdaderamente universal suscrito en el marco de las Naciones Unidas, reflejan la resistencia de algunos actores frente al tema. Pero, al final de cuentas, para la mayoría de los países –especialmente latinoamericanos–, el derecho de asilo es una facultad soberana en la que el mismo gobierno asilante

unilateralmente juzga la naturaleza “política” o no del delito que suele imputarse al solicitante en su país de origen.

No cabe la menor duda que la institución del asilo estaba destinada a desempeñar un papel importante en nuestro continente, se trata de una de las instituciones de más prestigio del Derecho Internacional Americano, que desde sus orígenes representa la innata inclinación de las repúblicas americanas a normar su conducta por las reglas del derecho y la justicia, culminando con el reconocimiento del asilo político dentro de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948, considerada parte integrante de la Carta de San Francisco.

México puede enorgullecerse de saber sostener una larga historia de protección a personas que sufren persecución o riesgos manifiestos en sus países de origen o residencia habitual, honrando el asilo como una institución humanitaria de raigambre plenamente latinoamericana, que confirma la solidaridad entre nuestros Pueblos y que ha sido desarrollado mediante sucesivos instrumentos internacionales de los que nuestro país forma parte. ☐

María Teresa Mercado Pérez. Diplomática mexicana, es actualmente Embajadora de México ante el Estado Plurinacional de Bolivia. Miembro del Servicio Exterior Mexicano de carrera desde 1982. Realizó estudios de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y ha cursado diversos diplomados sobre negocios con América Latina, comercio exterior, promoción turística y diplomacia comercial. Ha sido condecorada por los Reinos de Dinamarca y de Países Bajos con la Orden de Daneborg y de Orange Nassau, respectivamente. En la Secretaría de Relaciones Exteriores, entre otros cargos, fungió como Directora General Adjunta del Ceremonial en la Dirección General de Protocolo y Directora de Promoción Económica con América Latina y el Caribe.