

El derecho de asilo diplomático en España

Por MANUEL MEDINA ORTEGA

1.—*El asilo diplomático como institución de derecho internacional general.*

El asilo es un vieja institución jurídica que se remonta a épocas en que constituía la única protección del individuo frente a las reacciones más o menos justificadas de una comunidad impulsada por móviles de venganza o justicia. En su primera forma, se manifiesta en el asilo de los lugares sagrados, íntimamente conectado con el sistema de creencias religiosas. Existió una institución asilar de carácter sagrado en las civilizaciones clásicas, griega y romana, y en la Edad Media europea. Con la aparición del Estado moderno, en los siglos XV y XVI, el asilo ofrece características nuevas y se seculariza. Existe, por un lado, un asilo territorial, otorgado por el soberano de un estado a las personas procedentes de otros estados; y, por otro, un asilo “extraterritorial” o “exterritorial” en las casas de los embajadores o legados que envía un gobierno a otro, primero esporádicamente y luego, a partir de la paz de Westfalia (1648), en forma permanente. En ambos casos, el asilo sólo protegía, en términos generales, a los autores de delitos comunes, sin extenderse a los delitos políticos. Aunque esto nos pueda parecer hoy falto de sentido, hay que tener en cuenta que la justicia penal de los tiempos, con anterioridad a las grandes reformas que promovieran Beccaria y Bentham, ofrecía pocas garantías a las personas acusadas de haber cometido algún delito. En cambio, el asilo político se consideraba inadmisiblemente, por constituir un atentado al orden dinástico europeo¹.

¹ Sobre los orígenes de la institución, pueden examinarse: BINGER, *De asylorum origine, usu et abusu apud praecipuas gentes antiquas*, 1828; JIMÉNEZ DE ASÚA, “Historia del Derecho de asilo”, *La Ley*, 53 (1949) 824; REALE, “Le droit d’asile”, *Re-*

cueil des Cours de l’Académie de Droit International (en adelante, *Recueil des Cours*) 63 (1938-1) 473; REDONET y LÓPEZ DÓRIGA, *Nacimiento del derecho de asilo*, 1928.

La institución del asilo diplomático evolucionó así entre la paz de Westfalia y la Revolución francesa, dando lugar en la práctica a numerosos abusos. El asilo en la casa del embajador pasó a convertirse en asilo en la zona de su residencia ("ius quarteriorum"), llegando en ocasiones tales sectores de las poblaciones a ser guarida de delincuentes habituales. Durante el siglo XIX se produjo una reacción en Europa contra el asilo diplomático, que se consideraba un vestigio del período feudal. El establecimiento de un sistema de garantías penales hacía innecesario el asilo del delincuente común, incluso el de carácter territorial. Surge de este modo la figura opuesta al asilo territorial, la extradición. Pero en esta nueva institución se dibuja una nueva modalidad de asilo, el asilo político. En los convenios bilaterales de extradición, firmados durante el siglo XIX —y también los del siglo XX—, se establece el principio de no extradición de delincuentes políticos. Simultáneamente, en la América latina, la vieja institución asilar se configura en una nueva forma, permitiéndose el asilo de los delincuentes políticos, y no el de los delincuentes comunes. El efecto combinado del régimen de extradición y del nuevo asilo sudamericano hizo que, a pesar de la repugnancia doctrinal a la admisión del asilo "extraterritorial", se utilizasen en la práctica formas de este asilo, en beneficio de supuestos delincuentes políticos, o de personas amenazadas en su existencia o libertad como consecuencia de trastornos revolucionarios. Las formas del asilo en buques de guerra extranjeros y en las embajadas o legaciones se consolidan durante el siglo XIX, a pesar de la falta de acuerdo sobre el fundamento de la institución.

La vieja teoría de la extraterritorialidad es desechada en este período², y es sustituida por la teoría de la inmunidad, configurada, además, como inmunidad funcional. Se desecha la ficción de que la sede de la embajada o casa del embajador son partes del territorio del estado acreditante y, en su lugar, se defiende la inmunidad de estos espacios sobre la base del desempeño de la función diplomática³. Sobre esta inmunidad, la práctica desarrollará la concepción de que una persona que se refugie en la embajada de un país extranjero, no puede ser apresada en ella por los agentes del estado territorial, y que sólo en el caso de delincuentes comunes tiene el embajador obligación de hacer salir por la fuerza al asilado. En el caso de delincuentes políticos, la tendencia liberal de la época repugna la entrega de la persona que ha obtenido refugio a sus enemigos políticos, precisamente en el momento en que más hay que temer de las pasiones y el deseo de venganza.

Un nuevo giro va a experimentar la institución asilar en Europa durante el siglo XX. Por un lado, el sistema liberal sufre una crisis radical, y Europa queda dividida en campos con diferentes ideologías; por otro, las nuevas dictaduras llevan a cabo actos de extrema barbarie, negando por completo los derechos de la persona humana. En consecuencia, se asiste a un renacimiento del derecho de asilo, aunque con características distintas. Ante los crímenes de genocidio, con la exterminación de sectores

² Así OPPENHEIM-LAUTERPACHT, *International Law*, 7.ª ed., I (1953), p. 708.

³ CAHIER, *Le droit diplomatique contemporain*, 1962.

enteros de población, de clases sociales, o de miembros ordinarios de partidos políticos u organizaciones obreras, el asilo singularizado del personaje político destacado es sustituido por una nueva forma de asilo: el asilo masivo de grupos de población, de personas amenazadas en su vida o libertad por pertenecer a un grupo racial, social o político. Forma parte así la institución asilar del nuevo derecho internacional humanitario⁴, que caracteriza la segunda postguerra, y encuentra su expresión máxima en la labor de las organizaciones internacionales. A partir de 1945 el derecho internacional se centra en la protección de la persona humana, del individuo en cuanto tal, frente a los intentos de aniquilación o de opresión en todas sus formas. El proceso de Nuremberg, con el castigo de los principales criminales de guerra, marcó el cambio de signo en la concepción del derecho de gentes; su principio básico es que no cabe invocar la soberanía estatal para violar los derechos de la persona y que en todo momento y situación, ésta es inviolable y libre.

El nuevo derecho humanitario trata de ajustarse a las exigencias de un mundo masificado. La acción individual es sustituida por la acción organizada, y de esta forma se abordaron los abrumadores problemas de la segunda postguerra. La UNRRA se enfrentó con la miseria y el hambre de la Europa recién liberada. UNICEF ha tratado de aliviar la situación de la infancia en los países pobres. La Organización Mundial de la Salud lucha contra las enfermedades y epidemias que afligen a la humanidad. Sin embargo, la labor más eficaz de las organizaciones internacionales se ha producido en la ayuda a los refugiados. Primero, la Organización Internacional de Refugiados, luego la Oficina para los Refugiados de la ONU, y, finalmente, organizaciones con propósitos limitados, como la Agencia para Palestina y la de Reconstrucción de Corea, han solucionado inteligentemente el problema de varios millones de personas que han tenido que abandonar sus hogares por cambios políticos, modificaciones de fronteras nacionales, o expulsión de grupos raciales o ideológicos. En este contexto, el asilo diplomático ha sido un elemento importante de suavización y eliminación de problemas, habiéndose practicado incluso en países que no lo habían conocido con anterioridad, como ha ocurrido en Hungría, en 1956, cuando el cardenal Mindszenty obtuvo asilo en la Embajada de los Estados Unidos, e Imre Nagy y sus compañeros se refugiaron en la de Yugoslavia.

El asilo diplomático, como institución de derecho humanitario, ha adquirido hoy carácter general, reconocido por la doctrina y la práctica modernas. Cualquiera que sea la actitud de un país ante el problema teórico del asilo político, no parece pueda ser denegado a un agente diplomático extranjero el derecho a conceder asilo a una persona perseguida por motivos políticos, y tratar de conseguir garantías para esa persona antes de que salga del edificio que goza del régimen de inmunidad. Actuar de otra manera constituiría un atentado a los principios de humanidad,

⁴ COURSIER, "L'évolution du droit international humanitaire", *Recueil des Cours*, 99 (1960-I) 428.

en una auténtica infracción del Código moral y de honor del personal diplomático⁵.

El asilo está hoy recogido, con carácter general, en la Declaración Universal de Derechos del Hombre, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Su artículo 14 dice:

“1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país.

2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas.”

Aunque la Declaración de la O. N. U. no reviste la forma de un tratado, como ocurre con el Convenio Europeo de Derechos del Hombre, de 1950, es indudable que posee obligatoriedad para los miembros de la Organización, incluso los ingresados con posterioridad.

En segundo lugar, la base del asilo diplomático sigue estando en la inmunidad de que gozan los edificios y locales de la embajada y el domicilio del embajador. El régimen de inmunidades diplomáticas se rige por normas de derecho consuetudinario, en tanto los estados no ratifiquen recoge principios tradicionales, puede servir de guía para determinar el contenido del primero, aún para los estados que no lo han ratificado. El Convenio de Viena no regula expresamente el asilo, pero tampoco lo prohíbe, y en el último párrafo del preámbulo se refiere al mantenimiento de las normas de derecho consuetudinario para las cuestiones que no se rijan expresamente por el Convenio:

“*Afirmando* que las normas de derecho internacional consuetudinario han de continuar rigiendo las cuestiones que no hayan sido expresamente reguladas en las disposiciones de la presente Convención.”

Por lo demás, los arts. 22 y 30 afirman la inviolabilidad de los locales de la misión y de la morada particular del agente diplomático, aunque el art. 41 - 1 y 3 señala las limitaciones de ajustarse a las leyes y reglamentos del estado recipiendario, de no inmiscuirse en los asuntos internos de dicho estado, y de no utilizar los locales de la misión de modo incompatible con las funciones de ésta; lo que de ninguna manera parece oponerse a la actuación por motivos humanitarios que hemos mencionado antes.

Junto a la costumbre y el tratado, se viene reconociendo una tercera fuente del derecho internacional general: los principios generales del derecho reconocidos por las naciones civilizadas. Desde un punto de vista metódico, se suele acudir para ello al estudio comparado de las legisla-

⁵ La fundamentación del asilo en consideraciones humanitarias es hoy generalmente reconocida: BOLESTA - KOZIEBRODZKI, *Le droit d'asile*, 1962; DANM, *Völkerrecht*, I (1958) p. 349; FERNANDES, *Do asilo diplo-*

mático, 1961; GARCÍA MORA, *International Law and Asylum as a Human Right*, 1956; VERDROSS-ZEMANEK, *Derecho internacional público* (4.ª edición española traducida por el Prof. Truyol y Serra), ps. 263-264.

ciones nacionales, a la búsqueda de instituciones comunes⁶. Resulta interesante, desde este punto de vista, la recepción en las constituciones modernas de la figura del asilo, que parece indicar una convicción generalizada de que es conforme a derecho el proteger a los súbditos extranjeros frente a la venganza o la pasión política de sus ciudadanos o su propio gobierno, incluso en aquellos casos en que se reclama una competencia doméstica en el asunto⁷.

2.—El asilo diplomático como institución de derecho internacional particular.

Nos hemos referido en el apartado anterior a la aparición de una nueva forma de asilo diplomático en las repúblicas sudamericanas durante el siglo XIX. Conseguida la independencia política de la monarquía española, los países hispanicos del otro lado del Atlántico experimentaron convulsiones similares a las que sufría España, producto de una profunda crisis de ideas e instituciones. Durante el siglo XIX, e incluso, en la mayor parte de los países, durante el siglo XX, España e Hispanoamérica han sido teatro de multitud de revoluciones, golpes de estado, intentonas revolucionarias, etc., que han provocado una situación de peculiar inestabilidad e inseguridad personal. Los emigrados de ayer pueden ser los gobernantes de mañana, y viceversa. En todo caso, los acontecimientos revolucionarios provocaban siempre una ola de represalias y venganzas, que hacían que la aplicación normal de la justicia fuera eclipsada por las pasiones y los odios políticos. La resurrección de la institución asilar por los diplomáticos acreditados en los países sudamericanos, y el respeto de los gobiernos de estos últimos a tales formas de protección a la persona, consolidaron la institución de los países de habla hispana, al menos en el terreno consuetudinario⁸.

A finales de siglo se sintió la necesidad de reducir a reglas fijas la institución establecida por la práctica diplomática. En 1889, el Tratado sobre derecho penal internacional de Montevideo recoge por primera vez en un convenio el derecho de asilo, en su art. 17. Más adelante, en 1928,

⁶ Lord MCNAIR, "The General Principles of Law Recognized by Civilized Nations", *British Yearbook of International Law* (en adelante, *B. Y. B. I. L.*), 33 (1957) 1; SCHLESINGER, "Research on the General Principles of Law Recognized by Civilized Nations", *American Journal of International Law* (en adelante, *A. J. I. L.*), 51 (1957), 734.

⁷ LUCAS VERDÚ, "El derecho de asilo en las constituciones actuales", *Revista española de Derecho internacional* (en adelante, *R. E. D. I.*), 4 (1951) 507.

⁸ ALFONSÍN, "El asilo diplomático", *Revista de Derecho público y privado*, 33 (1954) 259; CAICEDO CASTILLA, "El derecho de asilo", *R. E. D. I.*, 10 (1957) 446; CHÁVARRI, "El derecho de asilo político en Hispanoamérica", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 109 (1960) 175; DENSTUA, "Derecho de asilo", *Revista peruana de Derecho*

internacional, vols. 7 y 8 (1948), núms. 23-28; DA FONSECA HERMES, "Asilo diplomático", *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito internacional*, vol. 4, n. 7 (en.-jun., 1948) 38; FRANCHINI NETTO, *O asilo diplomático e o costume internacional*, 1939; JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, "Asilo territorial y Derecho común", *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, 51 (1954) 166; MORENO QUINTANA, *Derecho de asilo*, 1952; NERVO, "Le droit d'asile", *Dictionnaire de l'Académie diplomatique internationale*, 1931, p. 205 ss.; PARRA, *El derecho de asilo*, 1936; PLANAS SUÁREZ, *El asilo diplomático*, 1953; PODETÁ COSTA, *Ensayo sobre las luchas civiles y el derecho internacional*, 1926; TORRES GIGENA, *Asilo diplomático*, 1960; VIEIRA, *Derecho de asilo diplomático (asilo político)*, 1961; ZÁRATE, *El asilo en el Derecho internacional americano*, 1958.

se aprueba en La Habana el primer Convenio sobre derecho de asilo, que será perfeccionado por los Convenios de Montevideo de 1933 (asilo político) y 1939 (asilo y refugio político). Por último, el Convenio de Caracas de 1954 sobre asilo diplomático, establece una regulación muy detallada de la institución, eliminando las dudas e incertidumbres existentes en la materia⁹. El derecho de asilo diplomático está hoy plenamente regulado por textos convencionales en Hispanoamérica. El reconocimiento de la validez de este sistema jurídico regional se encuentra en la serie de sentencias emitidas por el Tribunal Internacional de Justicia sobre el caso *Haya de la Torre*, en 1950 y 1951, y aunque estas decisiones son confusas y contradictorias en muchos aspectos, el balance final parece confirmar la validez de este derecho particular¹⁰.

España no ha ratificado ninguna de estas convenciones internacionales, alejándose así durante el siglo XX, al menos aparentemente, del sistema jurídico hispano-americano. Sin embargo, durante el siglo XIX, se había considerado generalmente que las mismas reglas que se aplicaban a Hispanoamérica en materia de asilo diplomático eran aplicables a España y Portugal. Esta es la opinión de autores tan caracterizados como Lord Phillimore, asesor del Foreign Office británico¹¹. Es más, en los mismos países sudamericanos, se estimaba que la institución asilar era una herencia del espíritu caballeresco español, que los pueblos de habla española y portuguesa conservaban como reliquia, en recuerdo de la antigua madre patria, y en este sentido se pronuncian sus representantes diplomáticos¹². Durante el siglo XIX, embajadas extranjeras conceden asilo en repetidas ocasiones a perseguidos políticos y, a diferencia de lo ocurrido en el siglo XVIII con el barón de Ripperdá, el asilo es ahora respetado por el gobierno. Sin embargo, a consecuencia, probablemente, del proceso de "pan-americanización", con la creciente influencia de los Estados Unidos en la América latina, España queda excluida del sistema sudamericano de tratados y organizaciones, aunque en ocasiones demuestra su voluntad de mantener relaciones con la América hispana, y crear acuerdos especiales con ésta: Unión Postal de las Américas y España, Art. 24 de la Constitución republicana de 1931, ratificación del Pacto Saavedra Lamas, Unión Latina, Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, Con-

⁹ DÍAZ DE VELASCO, "El derecho de asilo diplomático en la Convención de Caracas de 1954", *Homenaje al Profesor Barcia Trelles* (1958) 291.

¹⁰ Las sentencias en el caso *Haya de la Torre* son: la de 20 de noviembre de 1950 ("Derecho de asilo"), *Cour Internationale de Justice. Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances* (1950) 265; la de 27 de noviembre de 1950 ("Interpretación"), *ibid.* (1950) 394; y la de 13 de junio de 1951 ("Haya de la Torre"), *ibid.* (1951) 70. Son numerosos los comentarios a estas sentencias; entre ellos: BARCIA TRELLES, "El derecho de asilo diplomático y el caso *Haya de la Torre*", *R. E. D. I.*, 3 (1950) 753 y 4 (1951) 59; VAN ESSEN, "Some Reflections on the Judgements of the International Court of Justice in the *Asylum and Haya de la Torre Cases*", *Internatio-*

nal Law Quarterly, 1 (1952) 533; EVANS, "The Colombian-Peruvian Asylum Case: Termination of the Judicial Phase", *A. J. I. L.*, 45 (1951) 755; GONIDEC, "L'affaire du droit d'asile", *Revue générale de Droit international public* (en adelante, *R. G.*), 55 (1951) 547; GREEN, "Right of Asylum Case", *International Law Quarterly*, 4 (1951) 229.

¹¹ Lord Mc NAIR, "Extradition and Exterritorial Asylum", *B. Y. B. I. L.*, 28 (1951) 172, en p. 202.

¹² En relación con las discusiones en el Consejo de la Sociedad de Naciones sobre la cuestión de los asilados en España, *Documents de la S. d. N.*, C. 36, M. 26; C. 52, M. 29; C. 64, M. 36; C. 96 (1), M. 76 de 1937, VII. *Journal officiel de la S. d. N.*, en. de 1937, ps. 19-21; febr. de 1937, ps. 65 ss., 94-102, 127-134.

venios de Doble Nacionalidad, etc. De este modo, la exclusión formal de España queda compensada con un segundo sistema de relaciones bilaterales o multilaterales al margen del sistema panamericano.

En España y Portugal, los fenómenos de desequilibrio político han seguido produciéndose con una regularidad paralela a la de los países sudamericanos en su conjunto, y en el plano de la política mundial, la homogeneidad de situaciones ha hecho que los mismos acontecimientos que justifican la institución asilar en Hispanoamérica sigan produciéndose en la Península Ibérica. La guerra civil española, el espectacular asilo del general Humberto Delgado en Portugal, y los últimos casos de asilo diplomático en España parecen indicar el mantenimiento de la institución asilar en la Península Ibérica de acuerdo con principios consuetudinarios similares a los vigentes en Hispanoamérica antes de su codificación, y ajustados en líneas generales a las reglas codificadas en Caracas.

3.—*Estudio especial del asilo diplomático en España.*

La institución del asilo diplomático ofrece una larga tradición con relación a España, y éste ha sido el país europeo donde con más frecuencia se ha practicado¹³. En las instrucciones diplomáticas de Carlos V se establece la inviolabilidad de las moradas de los embajadores, "al igual que los templos de los dioses en otro tiempo", y la prohibición de violar este asilo bajo ningún pretexto¹⁴. Francisco de Suárez, el famoso teórico español del Derecho, consideraba inviolable el asilo, y lo basaba igualmente en la inmunidad e inviolabilidad de las legaciones¹⁵.

El primer caso de asilo diplomático que se registra en este país data de 1601. La Embajada de Francia en Madrid había concedido asilo a varios súbditos franceses; el Gobierno español viola el asilo, llevándose por la fuerza a los asilados. Enrique IV de Francia y Felipe III de España llevan el litigio ante el papa Clemente VIII, quien decide en una sentencia arbitral la obligación de respetar el asilo, obteniendo para sí la guarda de los asilados en cuestión¹⁶.

El segundo caso conocido de asilo se produce en 1726, cuando el Barón de Ripperdá, antiguo consejero o válido del Rey Felipe V se refugia en la Embajada inglesa. Las autoridades locales violaron la inmunidad de las habitaciones del embajador para llevarse a Ripperdá, contra las protestas del Gobierno británico. Hay que tener en cuenta que la naturaleza política del asilo en cuestión parecía justificar su violación, pues el asilo del siglo XVIII sólo beneficiaba a los delincuentes comunes y no a los acusados, como en este caso, de "alta traición"¹⁷. Pocos años después se produciría un incidente parecido, también en relación con el asilo concedido por la Embajada británica, en Estocolmo, en el caso de Christopher Springer (1747), violando igualmente el asilo las autoridades locales¹⁸.

¹³ Así, QUINTANO RIPOLLÉS, voz "Asilo", *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, 3 (1951) 49; FERNANDES, *op. cit.*, p. 46; Mc GUIRE, *The History of the Right of Asylum in Spain*, tesis, Harvard, 1915.

¹⁴ G. DE REAL, *La science du gouvernement*, 1764, t. V., p. 129.

¹⁵ *De legibus*.

¹⁶ REALE, *loc. cit.*, p. 515.

¹⁷ MARTENS, *Causes célèbres*, I, p. 178.

¹⁸ *Ibid.*, II, p. 52.

Durante el siglo XIX, con ocasión de los trastornos revolucionarios, que cubrieron la totalidad del período, el asilo se desarrolla en España, en forma paralela a como ocurre en la América hispana. El número de casos es muy elevado, por lo que citamos sólo los más notorios. Así, en 1843, el Duque de Sotomayor, uno de los sublevados contra el régimen liberal de Espartero, se refugia en la Legación danesa, después de fracasada la revuelta. El mismo Sotomayor, cuando con posterioridad fué nombrado ministro de Estado, otorgó al representante danés el título de Barón del Asilo, con Grandeza de España. En 1848 se refugia en la misma Legación de Dinamarca el Marqués de Salamanca, junto con otros conjurados liberales contra el gobierno conservador de Narváez, y es ahora el Duque de Sotomayor el que reclama la entrega de la Legación danesa. Esta última concedió también asilo en 1841¹⁹.

La Embajada británica concedió igualmente asilo a los rebeldes liberales de 1848, y más tarde, en 1873, al general Serrano. El propio embajador inglés acompaña a este último hasta el puerto de Santander, donde embarca para Gran Bretaña²⁰.

En 1875, el ministro de Estados Unidos en Madrid, Cushing, concedió asilo a un español, Castro, comunicando a su Gobierno que ello lo hace de acuerdo con la costumbre existente en España, a la que los mismos gobernantes no se oponen, "quizá con la intención de poder un día beneficiarse de él", a pesar de la opinión en contra, reiteradamente expresada, del Departamento de Estado²¹. A finales de siglo, el propio Lord Phillimore alude en sus informes al Foreign Office a la práctica de "España y Sudamérica" de reconocer el asilo diplomático, con lo que parece marcarse una diferencia importante al respecto entre este país y las restantes naciones europeas²².

Al mismo tiempo que España admitía el ejercicio del derecho de asilo en su territorio, sus representantes en los países hispanoamericanos lo ejercían en forma similar a como prestaban asilo las restantes embajadas de países hermanos. En 1920 concede asilo político en El Salvador a varios perseguidos políticos (caso de Miguel Tomás Molina). En 1922, el embajador de España, de Ontiveros, se suma a otros jefes de misión (de Alemania, Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Perú y Uruguay) para la formulación de las "Reglas de Asunción sobre derecho de asilo diplomático". En 1930 y 1933, España vuelve a conceder asilo en Río de Janeiro. En 1931, el presidente derrocado de Argentina, Hipólito Irigoyen, se refugia en la Embajada de España, concediendo el Gobierno revolucionario plenas garantías al asilado. En 1933, el ex-presidente Arturo Alessandri se refugia en la Embajada de España en Santiago de Chile. En 1935, la Legación de España en Caracas concede asilo a varias personas, obteniendo garantías para la salida del territorio de los asilados (caso de la familia del general García y Pérez). En Portugal, España ejerció el asilo diplomático en 1910 y 1925²³.

Durante la guerra civil española, gran número de personas se refugió

¹⁹ QUINTANO RIPOLLÉS, *loc. cit.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid. Annual Register of Foreign Papers (Rapports)*, Washington, 1875, p. 226.

²² Vid. nota 11.

²³ FERNANDES, *op. cit.*, ps. 46-47, y 54-55.

en las embajadas y legaciones extranjeras en Madrid. El número aproximado se desconoce, pues mientras Jiménez de Asúa lo reduce a 2.000²⁴ el embajador de Chile, Núñez Morgado²⁵, y el profesor portugués Cabral de Moncada²⁶, elevan la cifra a 15.000, lo que parece exagerado. El conde de Bolesta-Kodziebrodzki, encargado de la Legación polaca en aquella época, estima que no podían pasar de unas 7.000 u 8.000 personas. En todo caso, aún cuando no se tratara de personas acusadas de ningún delito, o contra las cuales se siguiera ningún procedimiento civil o criminal, la situación de inestabilidad del país durante la guerra, impulsaba a muchos a buscar refugio en los locales diplomáticos, y los representantes extranjeros estuvieron dispuestos a concederlo. Casi todos los países hispanoamericanos concedieron asilo en Madrid y, además, los siguientes países europeos: Alemania, Bélgica, Checoslovaquia, Finlandia, Francia, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía y Turquía. Inglaterra y Francia colaboraron con sus buques a la salida de los asilados del país, y el mismo Gobierno americano emitió una declaración permitiendo el asilo en circunstancias extremas por motivos de humanidad. El Gobierno republicano, aunque rechazó en repetidas declaraciones el derecho de asilo, permitió en la práctica la institución e incluso recomendó a algunas embajadas extranjeras el asilo de determinadas personas, cuya seguridad no podía garantizar. El asilo fué respetado en general, y sólo en pocos casos fué violado; concretamente, con respecto a las embajadas de Alemania, Portugal, Finlandia y Perú. En cuanto a Alemania y Portugal, su intervención en la guerra civil desde los primeros momentos del lado nacionalista, su rápido reconocimiento del Gobierno de Burgos, y la ruptura inmediata de las relaciones con el Gobierno republicano, sin hacer arreglos previos de evacuación de refugiados, hizo imposible toda medida protectora de los edificios de las embajadas correspondientes. Por lo que se refiere a Finlandia, la Embajada estuvo a cargo de un empleado de archivos de nacionalidad española, que en muchos casos parece recibió remuneración por la concesión del asilo. Por último, la violación de la inmunidad de la Embajada peruana, hizo que su Gobierno rompiera sus relaciones diplomáticas con la República. En los restantes casos, el asilo fué respetado, a pesar de las protestas verbales del Ministerio de Asuntos Exteriores, y en ocasiones, el Gobierno envió refuerzos para la protección de los locales en cuestión.

En un principio, el Gobierno republicano se mostró reacio a permitir la salida de los asilados del territorio español. Los representantes sudamericanos invocaban el Convenio de La Habana de 1928 y el de Montevideo de 1933 para solicitar salvoconducto para sus asilados. El Gobierno republicano alegaba que España no había firmado tales convenios, y que, por tanto, no le obligaban; sin embargo, paradójicamente, el mismo Gobierno reclamaba de las legaciones las listas de las personas asiladas, apoyándose en los mismos textos convencionales que repudiaba. Llevado el asunto a la Sociedad de Naciones a finales de 1936, por el represen-

²⁴ *Loc. cit.* y "El asilo diplomático". *La Ley*, 53 (en.-marzo 1949), 906.

²⁵ *Sucesos de España vistos por un diplomático*, 1941, p. 388.

²⁶ *O asilo interno em direito internacional público*, 1946, p. 92.

²⁶ *O asilo interno em direito internacional público*, 1946, p. 92.

tante permanente de Chile en ella, Sr. Edwards, fué objeto de discusiones en las sesiones 95 y 96 del Consejo. El Gobierno español mantuvo la misma actitud de no reconocimiento del asilo, negándose en principio a autorizar la salida, pues estimaba que los asilados habrían de unirse inmediatamente al bando contrario, al ser la mayor parte de ellos aptos para actuar como combatientes. El Gobierno republicano accedió, sin embargo, a discutir el asunto con los países interesados y, tras laboriosas discusiones, llegó a un acuerdo al respecto. Las garantías ofrecidas por los países asilantes eran, desde luego, ilusorias, ya que nadie podría impedir que los refugiados, inmediatamente de llegados a Francia, se unieran al bando nacionalista. A lo largo de la guerra, la mayor parte de los asilados fueron abandonando el territorio español. Al final de la guerra, sólo quedaban unos pocos en alguna de las embajadas, aunque en la de Chile permanecían aún unos setecientos, según la documentación del Ministerio de Asuntos Exteriores de este país.

Ocupada Madrid por el ejército nacionalista, a fines de marzo de 1939, la Legación de Panamá y la Embajada de Chile, considerándose en la obligación de mostrar su imparcialidad en el asilo, concedieron refugio a unas decenas de republicanos. El 4 de abril siguiente, sin embargo, el ejército irrumpió en la Legación de Panamá, deteniendo a los asilados que allí se encontraban. En cuanto a la Embajada de Chile, el embajador envió una lista con los nombres de diecisiete refugiados al Ministerio español de Asuntos Exteriores, pidiendo salvoconducto para que estas personas pudieran abandonar el país libremente. El nuevo Gobierno español respondió a esta solicitud exigiendo la entrega inmediata de los refugiados, alegando que no reconocía el derecho de asilo, y condicionando incluso el "placet" del nuevo embajador chileno a la entrega de los asilados. Elementos armados intentaron incluso, en tres ocasiones, el asalto a la Embajada, que no se llevó a cabo, en definitiva. Ante la actitud del nuevo Gobierno, Chile rompe las relaciones diplomáticas confiando la custodia de los asilados al representante del Brasil, y envía a todos los estados hispanoamericanos un memorándum sobre el asunto. Estos apoyan la postura de Chile y, por último, el 12 de octubre de 1940, Día de la Hispanidad, salen para Chile los últimos cinco asilados republicanos²⁷.

Con posterioridad a la guerra civil, el asilo ha venido siendo practicado por varias Embajadas sudamericanas en Madrid, aunque sin llegarse a declaraciones o conflictos diplomáticos serios. En general, el Gobierno español ha preferido una actitud de prudencia, y concedido el salvoconducto a petición de los representantes diplomáticos, sin darle demasiada publicidad al asunto. El último de estos casos es el del escritor don José Bergamín, contra el que se seguía causa criminal por supuesto delito de injurias contra las autoridades españolas, y que encontró refugio en la Embajada del Uruguay, consiguiendo el salvoconducto para abandonar el país, aunque sin existir un reconocimiento expreso de la concesión del

²⁷ Probablemente el relato más objetivo de los acontecimientos aparece en la obra del encargado de negocios de Polonia en España durante la guerra, Conde de BOLESTA-KOZIEBRODZKI, que en la obra que

hemos citado dedica todo un capítulo a la experiencia española. También BESTIEN, *Le droit d'asile dans les ambassades et legations au cours de la guerre d'Espagne (1936-39)*, tesis, Montpellier, 1942.

asilo como tal. Por su parte, España concedió asilo en Cuba en 1958 a varias personas perseguidas por el Gobierno del General Batista. En el vecino Portugal, Brasil otorgó asilo en su Embajada, en 1959, al general Humberto Delgado²⁸.

Existe hoy una convicción general en España de la validez del derecho de asilo, íntimamente ligado a las ideas humanitarias que compensan la dureza del odio y la represión políticas. Así, Quintano Ripollés, magistrado del Tribunal Supremo ha señalado que "en España, la institución asilar ha desempeñado un papel mucho mayor que en ningún otro país europeo"²⁹. En las discusiones en el seno de la Liga de Naciones, el embajador Edwards se refería a la institución como "legítima herencia legada a los países hispanoamericanos por el patrimonio espiritual y el honor de España". No resulta así raro que el I Congreso Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, celebrado en Madrid en 1951, haya adoptado una resolución reconociendo la institución asilar "como institución admitida y practicada por la comunidad hispano-luso-americana". Vale la pena al respecto reproducir el siguiente párrafo del preámbulo de la resolución citada, de 11 de octubre de 1951:

"Considerando que es doctrina común en Francisco de Vitoria y en sus continuadores, que todo hombre injustamente perseguido, en virtud de los derechos naturales inherentes a la personalidad humana, goce del derecho de asilo al peligrar su vida, honor y libertad, debiendo otorgárselo el Estado, solicitado en virtud de la sociabilidad universal de todos los pueblos, el I Congreso Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional declara:

Que el derecho de asilo es un derecho inherente a la persona humana."

España es hoy miembro de la Organización de Naciones Unidas y, por tanto, debe considerarse obligada por el Artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre. Participó activamente en la Conferencia de las N. U. sobre Relaciones diplomáticas, aunque todavía no haya ratificado su texto. La inmunidad de los locales de las embajadas y legaciones, sin embargo, viene siendo reconocida por el derecho internacional consuetudinario, e incluso por el derecho positivo español. La Ley de Enjuiciamiento criminal impone al respecto las siguientes limitaciones:

"Art. 559.—Para la entrada y registro de los edificios destinados a la habitación u oficina de los representantes de naciones extranjeras acreditados cerca del Gobierno de España, les pedirá la venia el Juez por medio de atento oficio, en el que les rogará que contesten en el término de doce horas.

"Art. 560.—Si transcurrido este término sin haberlo he-

²⁸ FERNÁNDES, *op. cit.*, ps. 47 y 56. espagnole et le droit des gens", R. G.,
²⁹ Loc. cit., SCELLE, "La guerra civile (1939) 200.

cho, o si el Representante extranjero denegare la venia, el Juez lo comunicará inmediatamente al Ministro de Gracia y Justicia, empleando para ello el telégrafo, si lo hubiere. Entre tanto que el Ministro no comunique su resolución, se abstendrá de entrar y registrar en el edificio; pero adoptará las medidas de vigilancia a que se refiere el artículo 567.”

Estas disposiciones se completan con el párrafo 4 del artículo 44 de la Ley de Contrabando y Defraudación:

“Respecto al registro de las casas de embajadores y ministros representantes de Gobiernos extranjeros, se observarán los mismos requisitos y formalidades que para tales casos se hallen establecidos en sus respectivas naciones para los representantes de España, siendo en todo caso precisa la autorización expedida por el Ministerio de Asuntos Exteriores.”

Por otro lado, el régimen de extradición español respeta la figura del delito político. La Ley de 26 de diciembre de 1958, reguladora de la extradición, establece, en su Artículo 6, párrafo primero, que no se concederá la extradición por delitos de carácter político. Este precepto se ajusta a la trayectoria de los tratados bilaterales firmados por España: Artículos 6 del Tratado con Alemania, 4 del Tratado con Argentina, 3 del Tratado con Austria, 3 del Tratado con Bélgica, 9 del Tratado con Brasil, 3 del Tratado con Bulgaria, 5 del Tratado con Colombia, 3 del Tratado con Costa Rica, 4 del Tratado con Cuba, 3 del Tratado con Checoslovaquia, 6 del Tratado con Chile, Canje de Notas con Dinamarca de 10 de octubre de 1934, 3 del Tratado con Estados Unidos, 3 del Tratado con Francia, 5 del Tratado con Guatemala, 6 del Tratado con Holanda, 4 del Tratado con Inglaterra, 3 del Tratado con Italia, 6 del Tratado con Grecia, 3 del Tratado con Letonia, 4 del Tratado con Liberia, 3 del Tratado con Luxemburgo, 4 del Tratado con México, 5 de los Tratados con Noruega y Suecia, 2 del Tratado con Mónaco, 3 del Tratado con Perú, 3 del Tratado con Portugal, 3 del Tratado con Paraguay, 6 del Tratado con Salvador, 5 del Tratado con Suiza, 4 del Tratado con Uruguay y 3 del Tratado con Venezuela.

Es cierto que España no ha firmado ninguno de los textos americanos sobre el asilo, excepto las “Reglas de Asunción”. Sin embargo, durante la guerra civil, como hemos visto, por una y otra parte se sacaron argumentos tomados de los tratados americanos y, concretamente de los entonces vigentes de La Habana, de 1928, y Montevideo, 1933. Parece deducirse de esta práctica que, aunque no quepa invocar las disposiciones del derecho convencional americano como normas estrictamente aplicables a España, constituyen el mejor marco de referencia para el ejercicio del derecho de asilo, y si se admite la figura como reconocida por este país por derecho consuetudinario, las actuales normas de Caracas podrían ser aplicadas como derecho supletorio o interpretativo, reflejando la opinión de los países hispánicos sobre la configuración práctica del asilo.

CONCLUSIONES

1.^a: España no ha firmado las convenciones americanas sobre asilo diplomático y, por tanto, no le obligan sus preceptos como tal derecho convencional.

2.^a: Se puede sostener la existencia del asilo como institución de derecho consuetudinario en España, ya que los sucesivos gobiernos de este país durante los siglos XIX y XX han ejercido reiteradamente el asilo en sus embajadas y legaciones, y han tolerado el ejercicio del mismo por otros países dentro de su territorio.

3.^a: Existe una tendencia a considerar el asilo como institución de derecho internacional común, dentro del llamado "derecho humanitario", y esta tendencia encuentra su apoyo en textos de carácter general, como la "Declaración universal de Derechos del hombre".

4.^a: Aunque sin carácter estrictamente vinculante, el derecho convencional americano ha venido siendo aplicado para el ejercicio del asilo diplomático en territorio español, y puede seguir sirviendo de guía a los funcionarios diplomáticos extranjeros, en especial a los representantes de países de la comunidad hispánica de naciones.

MANUEL MEDINA ORTEGA
Prof. de la Facultad de Ciencias Políticas
y Económicas de la U. de Madrid