

EL ASILO DIPLOMÁTICO:
CONNOTACIONES ACTUALES DE
UN ATAVISMO INTERNACIONAL*

THE DIPLOMATIC ASYLUM:
PRESENT CONNOTATIONS OF
AN INTERNATIONAL ATAVISM

O ASILO DIPLOMÁTICO:
CONOTAÇÕES ATUAIS DE UM
ATAVISMO INTERNACIONAL

José Manuel Ramírez Sineiro^a
jmrsxuiiztc@hotmail.com
Recibido: 28 de Febrero 2013
Aceptado: 29 de Abril 2013

RESUMEN

El *asilo diplomático* se basa en la inviolabilidad de que gozan las legaciones diplomáticas, y puede definirse como la protección que el Estado otorga temporalmente, en los locales de la misión diplomática, a personas –de otras naciones–, que acuden a ellos en situaciones de urgencia, al ser perseguidos por motivos políticos o ideológicos; de modo que pese a la barbarie y fanática sinrazón que hacen aún en nuestros días *tabula rasa* de

* Artículo de reflexión propia que corresponde a resultados de investigación elaborados desde los puntos de vista teórico, práctico, histórico sobre el problema del asilo diplomático, que genera un nuevo impacto en la actualidad con casos muy mencionados, luego de consulta bastante exhaustiva de fuentes originales históricas, diplomáticas y doctrinales.

a. Doctor en Derecho "cum laude" por la Universidad de Santiago de Compostela (España). Becario del Programa de Investigación de la OTAN 1984-1985; Teniente Coronel Auditor (con la especialidad de Derecho Internacional del Cuerpo Jurídico), de la Armada española en situación actual de Servicios Especiales, al pertenecer actualmente como Magistrado a la Carrera Judicial. Diplomado en Comunidades Europeas por la Escuela Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores de España. Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, con sede en La Coruña (España). Profesor Asociado de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña (España).

toda clase de acuerdos y convenciones internacionales -cuya universal observancia constituye insustituible garantía de la paz y seguridad y del orden público y jurídico-, las embajadas y aún a veces los consulados han constituido a menudo lugar de amparo de personas de toda clase y condición, fugitivas por ser perseguidas o expuestas a factibles matanzas.

Las embajadas y demás locales diplomáticos de los diferentes Estados e inclusive, en situaciones a menudo dramáticas, también sus buques de guerra o aeronaves militares, se convierten así en el último aliento de esperanza. Miles de personas de toda edad, sexo, condición y afinidad ideológica, deben su vida e integridad personal y familiar al momentáneo pero trascendental refugio encontrado, al amparo de su inmunidad de jurisdicción y a su inviolabilidad formal y material, generalmente aceptadas, en insólitas circunstancias y en situaciones límite que dan lugar a reiterados y bien conocidos *contenciosos*, suscitados en torno a la controvertida pero a la vez eficaz institución conocida como *asilo diplomático*, o a sus modalidades asimiladas de *asilo naval o aéreo*.

Pese a que la institución del asilo, al amparo de singulares recintos privilegiados, hunde sus raíces en la noche de los tiempos, el asilo extraterritorial goza todavía de buena salud, bien sea bajo la figura convencional de específico ámbito territorial iberoamericano, conocida como *asilo diplomático*, o aún mediante aquella mera práctica de raíz *consuetudinario-humanitaria*, entendida como refugio temporal en los locales diplomáticos, al amparo del principio convencional de la absoluta inviolabilidad de las representaciones diplomáticas, ante el Estado donde se produzca la persecución de personas o grupos cuya vida, libertad o integridad se encuentren grave e injustificadamente amenazadas.

Mientras la noción del asilo diplomático requiere en la actualidad el respaldo de un instrumento convencional bilateral, o aún multilateral de carácter regional, el refugio temporal en los locales diplomáticos constituye también ahora una mera y tuitiva práctica internacional humanitaria, ejercida inclusive a escala global en episódicas situaciones extremas de peligro individual o colectivo, al amparo de aquella inviolabilidad de las representaciones diplomáticas, sentada universalmente por el art. 22,1 de la Convención sobre Relaciones Diplomáticas, hecha en Viena el 18 de abril de 1961 y conforme a que: *“los locales de la Misión son inviolables”*.

Sin embargo, si el otorgamiento de refugio provisorio y temporal, al amparo de la inviolabilidad de los locales diplomáticos, reviste indudables connotaciones políticas, inclusive inherentes a la determinación de inequívocas pautas jerárquicas de preeminencia en la sociedad internacional contemporánea -lo que resulta por demás harto palpable en el mediático caso “Assange”-, no parece aconsejable renunciar “a priori” -tal como insólita y paradójicamente ha acaecido en España-, a semejante posibilidad en virtud de los postulados de la propia legislación interna.

PALABRAS CLAVE

Asilo extraterritorial. Asilo diplomático. Asilo naval. Asilo aéreo. Embajada. Legación diplomática. Consulado. Caso "Assange".

ABSTRACT

The diplomatic asylum is based on the inviolability of diplomatic legations and can be defined as the protection that the State temporarily gives in the locals of the diplomatic mission to people -always no nationals- who go to them under urgent situations, when prosecuted for political or ideological reasons. Despite the cruelty and the fanatic outrage that nowadays do *tabula rasa* of any kind of international convention and agreement –whose universal observance constitutes irreplaceable guarantee of the peace and security and universal public and legal order–, the embassies and sometimes consulates have often constituted the primary place of shelter for people of any kind and fugitive condition from secure prosecutions and slaughters.

The embassies or the rest of diplomatic locals in the different States or even, in often-dramatic situations, their warships or military aircrafts, become the last piece of hope. Thousands of people of any age, gender, condition and ideological affinity own their lives, or their personal and familiar integrity, to the transcendental but momentary shelter found in the cover of its jurisdiction immunity, and its formal and material inviolability generally accepted, under incredible circumstances and limit situations that prompted reiterated and well-known disputes, provoked around the controverted but at the same time effective institution known as *diplomatic asylum*, or its assimilated modalities of *naval an aerial asylum*.

Despite the fact that the asylum institution under singular privileged enclosures buries its roots in the night of times, the extraterritorial asylum enjoys good health, under the conventional form of the specific ibero-american territorial sphere, known as diplomatic asylum or through that simple practice with humanitarian roots, holds up as the temporal shelter in the diplomatic locals, under the conventional principle of the absolute inviolability of the diplomatic representations, in front of the State where the prosecution of people or groups, whose lives, liberty and integrity are in unjustified and serious danger, takes place.

As long as the notion of diplomatic asylum requires nowadays the support of a bilateral conventional instrument, or a multilateral regionally one, the temporal shelter in the diplomatic locals constitutes too a simple international humanitarian practice, exerted even on a global scale in extreme episodic situations of individual or collective danger, under the support of that inviolability of the diplomatic representations, universally set by the art. 22,1 of the diplomatic relationships convention, happened in Viena the 18th of april of 1961, that states “*the inviolability of the locals of the Mission*”.

However, if the granting of temporal shelter under the inviolability of the diplomatic locals shows unquestionable political connotations inherent to the determination of unequivocal hierarchical guidelines of pre-eminence in the contemporaneous international society –which results completely palpable in the media case of “Assange”–, it does not seem advisable to refuse “a priori” –as incredibly and paradoxically as it happened in Spain– such a possibility taking into account the postulates of internal legislation.

KEY WORDS

Extraterritorial asylum. Diplomatic asylum. Naval asylum. Aerial asylum. Embassy. Diplomatic legation. Consulate. Case of “Assange”.

RESUMO

O asilo diplomático está baseado na inviolabilidade que desfrutam as legações diplomáticas e que pode se definir como a proteção que o Estado outorga temporariamente nos locais da missão diplomática as pessoas -sempre não-nacionais-, que comparecem ante eles em situações de urgência ao ser perseguidos por motivos políticos ou ideológicos de modo em que pese a barbárie e a fanática sem-razão que fazem ainda em nossos dias tábua rasa de toda classe de Acordos e Convenções internacionais –cuja observância universal constitui insubstituível garantia da paz e segurança e de ordem pública e jurídica universais-, as embaixadas e mesmo às vezes os consulados tem constituído com frequência primeiro lugar de amparo de pessoas de toda classe e condição fugitivas de seguras perseguições e matanças próximas.

As embaixadas e mesmo os demais locais diplomáticos dos diferentes Estados e inclusive, ocasionalmente dramáticas, seus navios de guerra o aeronaves militares, se tornam assim no último visio de esperança. Milhes de pessoas de toda idade, sexo, condição e afinidade ideológica devem a sua vida ou integridade pessoal e familiar ao momentâneo mas transcendental refúgio achado ao amparo de sua imunidade de jurisdição e a sua inviolabilidade formal e material geralmente aceitadas, em circunstâncias insólitas e em situações limites que deram lugar a reiterados e bem conhecidos contenciosos, suscitados em torno à controvertida mas igualmente eficaz instituição conhecida como asilo diplomático ou as suas modalidades assimiladas de asilo naval ou aéreo.

Em que pese a que a instituição do asilo ao amparo de singulares recintos privilegiados afunde suas raízes na noite dos tempos, o asilo extraterritorial desfruta ainda de boa saúde, bem seja sob a figura convencional de específico âmbito territorial ibero-americano conhecida como asilo diplomático o mesmo mediante aquela mera prática de raiz consuetudinário-humanitária, verticilada como refúgio temporário nos locais diplomáticos, ao amparo do princípio convencional da absoluta inviolabilidade das Representações diplomáticas ante o Estado onde se produza a perseguição de pessoas ou grupos cuja vida, liberdade ou integridade se encontrem grave e injustificadamente ameaçadas.

Enquanto a noção do asilo diplomático requiere na atualidade o respaldo de um instrumento convencional bilateral o mesmo multilateral de caráter regional, o refúgio temporário nos locais diplomáticos constitui também agora uma mera e intuitiva prática interacional humanitária , exercida inclusive a escala global em episódicas situações extremas de perigo individual o coletivo, ao amparo daquela inviolabilidade das Representações diplomáticas, assentada universalmente pelo Art. 22,1 da Convenção sobre Relações Diplomáticas, feita em Viena no 19 de Abril de 1961 e conforme ao que “os locais da Missão são invioláveis”.

No entanto, se o outorgamento de refúgio provisório e temporário ao amparo da inviolabilidade dos locais diplomáticos reveste indubitáveis conotações políticas inclusive inerentes à determinação de inequívocas pautas hierárquicas de preeminência na Sociedade Internacional contemporânea – o que resulta quanto ao demais muito palpável no mediático caso “Assange”-, não parece aconselhável renunciar “a priori” – tal como insólita e paradoxalmente tem sucedido na Espanha-, a semelhante possibilidade em virtude dos postulados da própria legislação interna.

PALAVRAS-CHAVE

Asilo extraterritorial. Asilo diplomático. Asilo naval. Asilo aéreo. Embaixada. Legação diplomática. Consulado. Caso "Assange".

INTRODUCCIÓN:

CONCEPTO, EVOLUCIÓN Y NATURALEZA:

Se define por la Real Academia Española el ¹vocablo “*atavismo*” –entre sus varias acepciones-, como la tendencia en los seres vivos a la reaparición de caracteres propios de sus ascendientes más o menos remotos, de modo que así sin duda puede catalogarse el reiterado protagonismo en la actualidad internacional y, por ende, en los más diversos medios de comunicación, de aquella añeja pero siempre controvertida institución internacional conocida como “*asilo diplomático*”.

El asilo diplomático se basa en la inviolabilidad de que gozan las legaciones diplomáticas y puede definirse –a modo de generalización introductoria y conforme inclusive apunta nuestra doctrina-, como: “la protección que el Estado otorga temporalmente en los locales de la misión diplomática a personas –siempre no-nacionales-, que acuden a ellos en situaciones de urgencia al ser perseguidos por motivos políticos o ideológicos”.

Puede considerarse pues, como atávica, la tuitiva reaparición del asilo diplomático en una sociedad internacional contemporánea, cada vez más convulsa como consecuencia de encontrarse no sólo más segmentada sino sobre todo globalizada e, inclusive, instantáneamente interconectada; de forma que históricas controversias detonan en abiertos conflictos por motivos inclusive menores que alcanzan –a veces-, ribetes espasmódicos susceptibles de avasallar o destruir derechos primarios individuales tan básicos como la vida, la libertad y la seguridad personal o colectiva.

Pese a que la barbarie y la fanática sinrazón hacen aún en nuestros días *tabula rasa* de toda clase de acuerdos y convenciones internacionales, cuya universal observancia constituye insustituible garantía de la paz y seguridad y del orden público y jurídico internacionales –véanse sino los recientes ataques a las legaciones consulares y diplomáticas de los Estados Unidos, el Reino Unido y la República Federal de Alemania durante los días 11, 12, 13 y 14 de septiembre del 2012, en diversas ciudades y capitales del mundo árabe-, las embajadas y aún a veces los consulados han constituido a menudo primario lugar de amparo de personas de toda clase y condición, que eran fugitivas de persecuciones y factibles matanzas.

Semejante situación límite determina que la salida de un país devastado por las secuelas de los conflictos bélicos y, sobre todo, por los excesos individuales de todo tipo que suelen acompañar cualquier género de conflicto armado, sea el único cauce que le queda a la esperanza de muchos seres humanos. Acceder a una frontera amiga resulta entonces la última opción válida de protección, no sólo para la libertad sino también para la vida.

Sin embargo, alcanzar dichas fronteras conlleva a menudo la superación de demasiados obstáculos, bien porque estén tan vigiladas que resulta estéril o muy peligroso su cruce

subrepticio, o bien porque aboquen a la entrada en un tercer Estado poco proclive a la acogida favorable del fugitivo o desplazado; o aún porque estén demasiado lejanas, de modo que llegar hasta allí suponga atravesar zonas hostiles donde perecer o sufrir vejaciones de toda índole sea el evento corriente que haga desaconsejable semejante vía de escape. Por consiguiente, los esfuerzos de sobrevivencia individual o familiar se orientan en tales casos hacia otros derroteros.

Las embajadas, y aún los demás locales diplomáticos de los diferentes Estados, se convierten así en el último aliento de esperanza. Miles de personas de toda edad, sexo, condición y afinidad ideológica deben pues su vida, e integridad personal y familiar, al momentáneo pero trascendental refugio encontrado al amparo de su inmunidad de jurisdicción y a su inviolabilidad formal y material generalmente aceptadas, a menudo en insólitas circunstancias y en situaciones límite, que dieron lugar a reiterados y bien conocidos contenciosos suscitados en torno a la controvertida pero a la vez eficaz institución conocida como asilo diplomático; y que desde luego bien puede decirse que adquirió carta de naturaleza internacional en el transcurso de la aciaga guerra civil española, bien “per se” o aun conexas a aquella otra modalidad tuitiva encarnada por la homónima figura del asilo naval.

La institución del “asilo al amparo” de singulares recintos privilegiados, hunde pues sus raíces en la noche de los tiempos, ligada a menudo al respeto reverencial que merecían entonces los lugares sagrados y los templos de deidades destacadas, con ocasión de festividades paganas o aun con la celebración de los primigenios juegos olímpicos, de modo que: “las treguas sagradas –durante su celebración-, y el derecho de asilo al amparo de los templos cobraron especial vigor en la antigua Grecia”.

La propia etimología del término nos remite allí –según subraya unánimemente la doctrina española y extranjera-, ya que: “además, el origen de la palabra asilo proviene del término griego *asylon*, que significa el santuario, el lugar que no puede ser violado”.

Así, ligado a los altares y a los templos, el asilo se extendió enseguida incluso a ciudades enteras cuyo carácter sagrado garantizaba su inviolabilidad.

“La multiplicidad de los dioses, y su poder limitado a una ciudad o a una sociedad determinada, impuso una sutil distinción entre el asilo religioso y la protección territorial ofertada por las ciudades independientes, de modo que progresivamente se produjo la sustitución de la protección de los dioses por la del pueblo que adora a esos dioses..., de modo que aun conservando siempre su inspiración religiosa, ya en la antigüedad –a semejanza de lo que ocurrirá luego en la edad moderna-, el asilo va progresivamente a encontrar su justificación en la soberanía de la ciudad, y ya no exclusivamente en la religión”.

Así, en tales lugares, incluso durante las frecuentes guerras entre las ciudades-estado de la antigua Hélade, el saqueo y el pillaje estaban prohibidos. Sin embargo, en ocasiones, en curioso paralelismo con la época actual, la diplomacia sustituía o -si se quiere-, constituía el instrumento de la protección divina a fin de obtener el ansiado resguardo personal, que de consuno siempre caracteriza al asilo. “Llegados los etolios al templo de Diana, sito entre Clitoria y Cineta y que los griegos veneraban como lugar de asilo –relata Polibio-, intentaron robar los ganados de la diosa y lo demás que había en torno al templo. Mas la prudencia de los lissátas, dándoles parte de los ornamentos sagrados, evitó que cometieran alguna impiedad o sacrilegio inexpiable”.

El asilo religioso tuvo en cualquier caso una raíz humanitaria-compasiva, ya que el propósito de acoger a los perseguidos en los lugares sagrados, o asimilados bajo la protección de diversas deidades, trataba de ahorrarles los normales suplicios que toda condena de la época conllevaba, en la medida en que la ejecución entonces de su castigo determinaba a menudo su muerte, ceguera o mutilaciones bajo la ley del tali6n.

La prestaci6n del asilo en la antigüedad se contraponía a “la ferocidad misma del Derecho primitivo y su carácter religioso que hacía que todas las ofensas a la ley fuesen como ofensas a los dioses –aunque se debe de subrayar que se trataba de dioses de ciudades o santuarios diferentes a donde había encontrado acogida el criminal perseguido-, de modo que su funci6n consistía en paliar la ferocidad de las puniciones y atajar la espiral de las venganzas personales”.

Pese a que en Grecia el asilo de naturaleza religiosa experimentó una gran expansi6n, también conoció excesos derivados de su segmentaci6n política en ciudades-estados, de modo que unas servían de refugio a los perseguidos de otras al existir una “concepci6n absoluta del asilo en cuanto podía ser ofertado a todos: príncipes o esclavos, delincuentes políticos o asesinos”, por lo que “dió lugar –refiere Hernando Santiago-, a ciudades enteras plagadas de criminales que eran protegidos y honrados a la par que los dioses mismos”.

La inicial trascendencia del asilo en Roma sería mucho más limitada dada la inexorable aplicaci6n general de la ley romana a todo el Imperio; y su acogimiento protector se vería reducido en la práctica a lugares muy concretos –como el templo de Julio César, ya que quien tocaba su estatua se consideraba como inviolable-, sin perjuicio de que el ulterior advenimiento del cristianismo, como su religi6n oficial, determinaría nuevamente la pujanza de semejante instituci6n tuitiva.

El asilo religioso al amparo de la primitiva Iglesia cristiana tuvo en principio una connotaci6n más personal que territorial, en la medida en que se otorgaba por los obispos a los perseguidos y se concebía como una intercesi6n piadoso-humanitaria, ante la aplicaci6n de la dura ley romana, debido al perd6n del cristiano perjudicado por su acci6n, adquiriendo su definitiva traza de resguardo territorial al amparo de iglesias, conventos, monasterios, altares y pilas bautismales, a medida que las meras plegarias o la invocaci6n al perd6n no se consideraron suficientes para la condonaci6n de las culpas de los acogidos a dichos lugares sagrados.

“Esas gruesas cadenas de hierro que tantas veces siguen aún frente a las puertas de las catedrales y santuarios de la vieja Europa –refiere Martínez Morcillo-, muestran el límite más allá del cual empezaba la jurisdicci6n eclesiástica y terminaba la jurisdicci6n civil” –es decir, la del poder temporal-, de modo que “fueron, en su tiempo, la salvaci6n de perseguidos por sus ideas o por sus acciones”.

Los C6digos de Teodosio y Justiniano recogieron pues sin ambages la noci6n del *asilo al amparo* de los lugares de culto cristiano, observándose dicha instituci6n religioso-tuitiva en el Imperio Romano en su totalidad –así como en Oriente y Occidente después de su divisi6n-, llegando inclusive a considerarse la violaci6n del lugar sagrado como crimen de lesa majestad, amén de que al autor de la sacrílega intrusi6n se le reservase a su vez la pena can6nica de excomuni6n.

Así, aunque las violaciones del asilo en lugar sagrado no fuesen infrecuentes, también se produjeron otros resonantes supuestos en los que el asilo religioso sirvió de efectivo amparo

y resguardo de personajes relevantes, como ocurrió en el caso del eunuco Eutropio -primero favorito y primer ministro del emperador Arcadio en el Imperio de Oriente, y luego caído en desgracia-, que después de haber intentado suprimir la vigencia del asilo en los lugares de culto, e inclusive de haber quebrantado él mismo en numerosas ocasiones a fin de asegurar su posición en la corte imperial –donde estaba enfrentado a la Emperatriz Eudoxia-, se refugió en la basílica de Santa Sofía, en Constantinopla, donde tuvo eficaz acogida frente a las turbas bajo la protección de San Jerónimo y de San Juan Crisóstomo, salvando finalmente su vida.

La reputación de los templos como inveterado lugar de asilo se extendería hasta la Edad Media, y su violación se reputaría no sólo conducta indigna impropia de la moral caballeresca, sino incluso constitutiva de sacrilegio susceptible de excomunión por el máximo poder arbitral de la época, la Iglesia, que postularía el respeto y la observancia de diversas instituciones de signo humanitario en las continuadas luchas –entonces consideradas privadas-, entre los señores feudales, aflorando prácticas tales como las treguas de Dios en destacadas festividades religiosas, y el derecho de asilo al amparo de los santuarios.

La Iglesia recurrió a su magisterio moral y estableció la inviolabilidad de los acuerdos de tregua o paz sancionados por ella. En Alemania y Francia se extiende y acepta la noción de la tregua y de la paz de Dios.

Por la primera, la batalla se interrumpía durante varios días, durante los cuales estaba prohibida la lucha. Nussbaum señala que: “en 1401, los obispos franceses extendieron la tregua al período que comprende desde la puesta del sol del viernes, a la madrugada del lunes de todas las semanas”.

La paz de Dios institucionaliza el derecho de asilo en lugar sagrado, de modo que en el Concilio de Letrán de 1059 –entre otros-, se declara que “incurren en anatema todos cuantos despojen a los peregrinos; a los que recen en un santuario; a los clérigos, monjes, mujeres o pobres que no lleven armas o si toman sus bienes o les hacen algún mal, siempre que no reparen convenientemente sus faltas y expíen sus pecados con total arrepentimiento”.

Sin embargo, semejantes logros humanitarios quedaron obsoletos cuando la guerra se transformó en pública, al devenir el enemigo no sólo en extranjero sino inclusive en infiel, de manera que: “el combate se transformó en deber sagrado para el creyente. La lucha deja entonces de ser limitada, envolviendo a señores y siervos. Se incita a la misma desde los lugares de oración y se bendice a los que proclaman la bondad del exterminio del infiel. La cruzada o la guerra santa privan de cuartel al enemigo de la fé”, sin perjuicio de que las fanatizadas guerras de religión que asolaron luego Europa, durante siglos, arramblasen por completo con la noción de asilo sagrado, al hacer objeto de absoluto anatema los propios templos del credo contrario.

Aparece pues en los albores de la Edad Moderna el asilo secular o territorial, “igualmente llamado *asilo soberano* en cuanto asilo acordado sobre un territorio por las autoridades soberanas de este último, en virtud de su poder político”, sin perjuicio de que se desarrollase también a la par el *asilo diplomático* ya que: “en los siglos XV y XVI comenzaron a aparecer y a consolidarse las Misiones permanentes y, con ellas –refiere Pérez de Cuéllar-, el privilegio de la inviolabilidad del local de Misión o *franquicia de hotel* que lo hacía inaccesible a las Autoridades del Estado receptor”.

“La decadencia del asilo religioso coincidió con la aparición del asilo diplomático. Su origen está unido al de la diplomacia permanente..., o clásica –esto es, refiere nuestra doctrina-, las Misiones diplomáticas enviadas con carácter permanente en calidad de representaciones del poder político. La inviolabilidad de los locales diplomáticos ocupados por los nuevos embajadores llevó, como consecuencia lógica, a que las personas perseguidas que se refugiaban en ellos, escaparan de esta forma a la acción de la justicia ante la simple imposibilidad física de penetrar en los recintos de las embajadas”.

En principio, “el asilo diplomático –refiere Vilariño Pintos-, se acepta a favor de los delincuentes comunes, excluyéndose a los delincuentes políticos, carácter que se mantiene tanto en la doctrina como en la práctica”, resultando paradigmático al respecto, y en España el caso del duque de Ripperdá, en 1726, que al caer en desgracia se refugió en la residencia del embajador de Inglaterra, sin que el Consejo de Castilla –así se denominaba el gobierno de la época-, accediese a su salida de suelo nacional, dado el carácter político de la persecución, significándose que “incluso se le puede sacar por la fuerza”.

Por otra parte, la naturaleza del asilo territorial en general y, en especial, del asilo diplomático, se vertebra sobre la propia noción de la soberanía del Estado receptor ya que: “a partir del Siglo XVIII se abunda en su asentamiento como facultad discrecional del Estado derivada del unilateral ejercicio de su soberanía, sin perjuicio de que su precedente trayectoria impregnada de contenido religioso señale asimismo su indudable base moral, dirigida primordialmente a la salvaguardia de la propia integridad del individuo”.

Ambos factores –moral y político-, predeterminan la aparición de la institución como se conoce en la actualidad. Desde el punto de vista de la personalidad internacional del Estado, su concesión es patente reflejo del ejercicio de una competencia soberana. Dicha decisión sería pues una manifestación más del “*ius imperium*” estatal, y no estaría sometida a control interno alguno, ni a otro límite exterior que a aquellas voluntarias autolimitaciones derivadas de la eventual suscripción de acuerdos internacionales en materia de extradición.

Sin embargo, si el asilo se considera como institución articulada para la tutela de la persona humana en circunstancias difíciles para su vida, libertad, integridad o dignidad porque –tal como señalaba nuestra doctrina-, constituye: “una de las pocas garantías efectivas de sus derechos fundamentales”, florecerá entonces sobre su secular dimensión humanitaria, aleatoriamente asumible por el Estado, una conciencia de profundo deber jurídico colectivo de protección del individuo, por parte de la comunidad internacional en general, y de algunos sujetos internacionales en particular.

En cualquier caso, el asilo –especialmente en su modalidad de asilo diplomático-, se proyecta más como expectativa de protección que como efectivo derecho subjetivo individual en la medida en que, “a diferencia de los derechos humanos clásicos –subraya Vitta-, aquél requiere intervención estatal y no simple permisividad”, en cuanto –como también afirma Plantey-, “en el asilo diplomático intervienen las relaciones de fuerza entre los Estados”.

La desaparición del *Antiguo Régimen* como consecuencia de la *Revolución Francesa* de 1789 alterará radicalmente el fundamento moral del asilo en sus diversas manifestaciones, de modo que si en sus orígenes semejante institución tuitiva se orientaba a la protección del delincuente común, y excluía de sus beneficios al criminal religioso o político –en cuanto se le había considerado respectivo reo de un delito de sacrilegio o de lesa majestad-, a partir de

finales del Siglo XVIII y durante el Siglo XIX semejante ámbito de salvaguarda se invertirá progresivamente, bajo los auspicios del principio de universalidad de la ley penal, hasta el punto de excluirse del mismo a los criminales comunes.

II.- REQUISITOS: PERSONALES Y POLÍTICO-INTERNACIONALES

“Si inicialmente el asilo aparece ligado a la comisión de delitos comunes, excluyéndose de su concesión a los solicitantes que hubiesen cometido delitos políticos, el vuelco en las concepciones sociopolíticas y jurídicas en el entorno europeo, tras las revoluciones burguesas, revierte esta naturaleza y el asilo sólo será objeto de concesión en caso de comisión de delitos políticos”, de modo que el solicitante de acogida siquiera temporal en la embajada o consulado extranjeros deberá ostentar como inexcusable condición personal positiva la de perseguido político y desde luego, como condicionante de carácter negativo, la de carecer de imputación alguna de delincuente común referida a la perpetración de ilícitos delictuales graves, a no ser que los mismos resulten susceptibles de ser utilizados por el Estado perseguidor, como cobertura de su arbitraria persecución primero, o reclamación después, respecto a la persona en su caso acogida a la protección del asilo diplomático.

La vocación tuitiva contemporánea del asilo –en cualquiera de sus modalidades, es decir, territorial, diplomática o naval-, trata pues de paliar habitualmente los efectos dañosos de carácter personal derivados de aquellas persecuciones de índole política o ideológica en su más amplia acepción, pero siempre con la salvedad de que la misma no esté motivada por la comisión de delitos comunes o de terrorismo; crímenes contra la paz, la humanidad y los derechos fundamentales de la persona humana; o por la autoría de actos contrarios a las finalidades y principios de las Naciones Unidas.

Ahora bien, aunque la noción de delito político admita generosas interpretaciones tendentes a contrarrestar el amplio abanico de injustificadas arbitrariedades que asolan multitud de Estados, el fin no siempre justifica los medios, de forma que determinadas conductas delictuales tipificadas internacionalmente, se estiman inmerecedoras en cualquier caso de dicha catalogación, y ajenas por tanto a la eventual protección física derivada de la práctica contemporánea del asilo –en cualquiera de sus modalidades territorial, diplomática o naval-, en la sociedad internacional.

Por consiguiente, ciertas conductas se consideran especialmente odiosas y atentatorias contra la paz, la seguridad y el orden jurídico-político de la comunidad internacional, por lo que diferentes instrumentos convencionales de carácter multilateral, en materia de extradición, declaran sometidos a la misma las diferentes modalidades de participación o comisión de diversos tipos delictivos, especialmente graves por razón de su etiología, naturaleza o especial necesidad de protección de determinados bienes jurídicos.

Así, se consideran sujetos al régimen internacional propio de la extradición aquellos delitos dirigidos a la captura o contra la seguridad de las aeronaves civiles; que constituyan un ataque a la vida, integridad corporal o libertad de quienes tengan derecho a protección internacional; que impliquen raptos, toma de rehenes o secuestro; que supongan la utilización de armas de guerra, la realización de estragos o, incluso, de actos graves contra los bienes cuando hayan creado peligro colectivo contra las personas.

Igualmente, tampoco se considerarán delitos políticos los actos productores de un magnicidio, es decir, atentatorios contra la vida de un jefe de estado o de un miembro de su familia; ni los delitos militares, aunque salvedad hecha de aquéllos que, además de estar previstos en un específico cuerpo legal castrense, constituyan también delito común y estén asimismo tipificados en un código penal ordinario del Estado prestatario del asilo, o al que se solicite la oportuna extradición.

Por otra parte, supuestos peculiares como la huida de la esclavitud —o de situaciones exóticas asimiladas y convencionalmente establecidas (servidumbre por deudas o de por vida de cualesquiera personas y la venta, cesión o transmisión, a título oneroso o lucrativo, de mujeres o menores)—, encontrarán también notorio amparo en semejante institución tuitiva y, singularmente, —como en su día inclusive hicimos especial hincapié—, en su modalidad naval.

Así, la arbitrariedad de la persecución política de personas, o aún de determinados grupos étnicos o sociales, por parte de poderes estatales, o aun de masas o individuos más o menos incontrolados del Estado donde radique la embajada extranjera, se convierte en el inicial requisito individual o colectivo de la institución del asilo diplomático, sin perjuicio de que para que dicho resguardo material efectivamente se produzca, se deba contar también con la otorgatoria voluntad del Estado titular de dicha legación diplomática —desde luego manifestada en su unilateral interpretación de la situación fáctica, primero, y en la soberana concesión de dicho resguardo físico, después—, a quienes resulten finalmente asilados en sus locales diplomáticos.

En cualquier caso, semejante actuación unilateral de los diferentes sujetos internacionales —ya que no sólo los Estados sino aun las organizaciones internacionales pueden otorgar dicho amparo material a los individuos política, arbitraria y materialmente perseguidos—, se puede basar en una mera práctica humanitaria, o bien responder a pautas recíprocamente observadas a título consuetudinario, o inclusive de carácter convencional-regional del que Iberoamérica resulta ser el mejor, patente y más continuado ejemplo al respecto, en la medida en que allí se ha desarrollado una sucesiva colección de instrumentos internacionales que regulan, no sólo la prestación del asilo diplomático sino, sobre todo, su respeto y aun salvaguarda por parte del Estado donde se encuentre la legación diplomática, y en la que el perseguido haya encontrado amparo bajo el resguardo de su inviolabilidad.

Pese a la inexistencia de soporte convencional general alguno para el unilateral otorgamiento del asilo diplomático, el mismo ha experimentado una auténtica eclosión siquiera bajo el epítome de unilateral pauta humanitaria, practicada por múltiples Estados e inclusive por aquellos que reiterada y aun enfáticamente afirman desconocer cualquier asomo de autovinculación de índole consuetudinaria o convencional, con semejante institución tuitiva.

Así, bajo semejante pauta de “asilo diplomático de hecho”, basado en exclusivas connotaciones humanitarias a fin de la protección de las personas perseguidas por motivos políticos, dicha institución tuitiva se ha generalizado en la sociedad internacional durante la eclosión de conflictos regionales y locales contemporáneos, acaecidos después de la *Guerra Fría* y del mundo bipolar que la caracterizaba, posibilitando la acogida personal individual, incluso durante años, en el interior de las legaciones diplomáticas de Estados comunitarios como Italia, Francia u Holanda.

Basta consultar pues cualquier archivo digital de los muchos existentes para comprobar que todavía se encuentran refugiados en la embajada italiana en Addis Abeba (Etiopía), desde hace nada menos veintiún años, dos dirigentes políticos del “DERG” –es decir, el antiguo régimen político-dictatorial que gobernó allí entre 1974 y 1991-, sin perjuicio de que la embajada de Francia en Beirut (Líbano), acogiese durante diez meses al ex-presidente Michel Aoun en 1990, cuando fue desalojado del poder con ocasión de la guerra civil entonces allí acaecida, o inclusive que la embajada holandesa en Harare (Zimbabwe), amparase durante una semana en 2008 al antiguo jefe de la oposición, y, paradójicamente, luego primer ministro Morgan Tsvangirai, en la medida en que fue entonces perseguido por masas más o menos incontroladas afines al gobierno de la época, a fin de impedirle concurrir a las elecciones presidenciales allí convocadas.

El caso de los Estados Unidos de América resulta paradigmático al respecto en la medida en que ha otorgado dicho asilo diplomático *de facto*, de modo tan inveterado como secular, tanto durante el siglo XIX como en el pasado siglo XX, inclusive con algún significado supuesto durante decenios –al refugiarse en la embajada norteamericana en Budapest (Hungría), entre los años 1956 y 1971, al cardenal Josef Mindszenty, al estar perseguido y reclamado por el régimen comunista entonces allí imperante-, o incluso en la actualidad al acoger primero al disidente chino Chen Guang-Chen en su embajada en Pekín (República Popular China), el pasado 22 de abril del 2012 para obtener luego, después de su estancia en la misma durante dos semanas, autorización para su salida sin contratiempos por parte de las autoridades chinas, al otorgarle éstas un pasaporte y permitirle viajar a suelo norteamericano, donde actualmente se encuentra exiliado.

Además, los Estados Unidos también han tenido ocasión de desempeñar el contrapuesto papel de Estado perseguidor en 1989, con ocasión de su invasión a Panamá a fin de proteger sus intereses en el Canal, y derrocar al General Manuel Antonio Noriega que, refugiado inicialmente en la nunciatura apostólica allí sita, fue cercado en dicha legación vaticana por las tropas estadounidenses durante diez días, antes de decidir entregarse voluntariamente, gracias a los buenos oficios del Nuncio Monseñor Mikel Laboa que le garantizó su seguridad personal.

En cualquier caso, los Estados Unidos pronto dejaron sentado que no consideraban el asilo diplomático como una institución de derecho internacional general, lo que no ha impedido –como se denota de su patente práctica al respecto, al igual que ha acaecido con otros Estados occidentales y, en particular, en lo que se refiere a aquellos Estados actualmente integrantes de la Unión Europea-, que se admita a título de mera pauta humanitaria, y en cuanto mero asilo *de facto* no basado en obligación específica alguna: “ni consuetudinaria ni convencional sino –precisa nuestra doctrina-, como..., uso de los Estados que deciden –discrecionalmente y en determinadas circunstancias-, otorgarlo o no y sin que, desde luego, se les pueda exigir” por nadie.

Pese a la inexistencia de reconocimiento convencional general en el ámbito internacional de la figura del asilo diplomático –hasta el punto de omitirse singularizada referencia alguna al mismo en la Convención sobre Relaciones Diplomáticas, hecha en Viena el 18 de abril de 1961 (BOE núm. 21/68)-, nada impedía “que algunos Estados pudieran pactar entre sí –subrayó con toda agudeza nuestra doctrina- el eventual uso de sus Misiones diplomáticas con ese objeto..., de ahí que el art. 41,3 de dicha Convención dejase abierta la puerta a la eventualidad de que los locales..., diplomáticos pudiesen ser utilizados de manera compatible..., con los acuerdos particulares en vigor entre Estado acreditante y Estado receptor”.

Se daba pues de ese modo siquiera implícito plena carta de naturaleza al asilo diplomático verticilado, bien como añeja costumbre internacional regional, o también como específico derecho-obligación, convencionalmente aceptado por parte de aquellos Estados que ya hubiesen decidido formalizar un singularizado acuerdo internacional al respecto: “que constituye –afirma Vilarriño–, una derogación de la soberanía territorial, y se basa en el Derecho convencional” internacional.

“El asilo diplomático está actualmente confinado en América Latina, donde en razón de los temores de inestabilidad política en algunos países –refiere Pérez de Cuéllar–, se ha convertido en norma positiva gracias a la aprobación de diversas Convenciones interamericanas”, siendo desde luego una singularizada institución internacional regional por completo aplicable entre los correspondientes Estados-contrapartes de la Convención sobre asilo diplomático, hecha en Caracas en fecha 28 de marzo de 1954, siendo signatarios y estando actualmente vigente entre Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Sin embargo, el limitado alcance convencional del asilo diplomático resulta inclusive patente en Iberoamérica, donde dicho singularizado convenio internacional en la materia, adoptado en la Décima Conferencia Interamericana, realizada en Caracas (Venezuela), en vigor desde el 29 de diciembre de 1954, no ha sido suscrito por Estados tan significados como Chile, Colombia, Bolivia o Cuba, de modo que sin duda por ello nuestra doctrina no ha dudado desde siempre en calificar dicha tuitiva institución como una mera costumbre regional iberoamericana.

En realidad, el alcance de la continuada y ya secular observancia del asilo diplomático en Iberoamérica –inclusive por dichos referidos Estados sudamericanos que omitieron suscribir dicha convención sobre asilo diplomático, hecha en Caracas en fecha 28 marzo de 1954–, se comprende mejor si se atiende al inequívoco dato de que tanto Chile como Colombia, Bolivia y Cuba suscribieron otrora aquella previa convención sobre asilo, hecha en La Habana en fecha 20 febrero de 1928¹, de modo que en defecto de denuncia dicha institución tuitiva de asilo externo sigue allí plenamente vigente, como lo demuestra el hecho de haber sido respetados sus preceptos inclusive durante las graves vicisitudes políticas acaecidas en el último tercio del Siglo XX, en algunos de dichos Estados.²

1. Dicha añeja Convención fue suscrita pues en el marco de la Sexta Conferencia Interamericana por Perú; Uruguay; Panamá; Ecuador; México; El Salvador; Guatemala; Nicaragua; Bolivia; Venezuela; Colombia; Honduras; Costa Rica; Chile; Brasil; Argentina; Paraguay; Haití; República Dominicana; Cuba y los Estados Unidos de América, si bien éstos últimos formularon una reserva conforme a la que hicieron constar –tal como ya se apuntó (vid. Nota 52 supra)–, que “no reconocen y no firman la llamada doctrina del asilo como parte del Derecho Internacional”. Su núcleo normativo se concentra en su art. II que al efecto establece que: “el asilo de delinquentes políticos en Legaciones, navios de guerra; campamentos o aeronaves militares, será respetado en la medida en que, como un derecho o por humanitaria tolerancia, lo admitieren el uso, las convenciones o las leyes del país de refugio y de acuerdo con las disposiciones siguientes: Primero: el asilo no podrá ser concedido sino en casos de urgencia y por el tiempo estrictamente indispensable para que el asilado se ponga de otra manera en seguridad. Segundo: El Agente diplomático, jefe de navio de guerra, campamento o aeronave militar, inmediatamente después de conceder asilo, lo comunicará al Ministro de Relaciones Exteriores del Estado del asilado o a la Autoridad administrativa del lugar del hecho si ocurriera fuera de la Capital. Tercero: El Gobierno del Estado podrá exigir que el asilado sea puesto fuera del territorio nacional dentro del más breve plazo posible; y el Agente diplomático del país que hubiere acordado el asilo podrá, a su vez, exigir las garantías necesarias para que el refugiado salga del país, respetándose la inviolabilidad de su persona. Cuarto: Los asilados no podrán ser desembarcados en ningún puesto del territorio nacional ni en lugar demasiado próximo a él. Quinto: Mientras dure el asilo no se permitirá a los asilados practicar actos contrarios a la tranquilidad pública. Sexto: Los Estados no están obligados a pagar los gastos por aquél que concede el asilo”. Para su texto, García Arias, Luis: *Corpus...*, op. cit., Pp. 551 y 552.

2. Así ocurrió con ocasión del derrocamiento en Chile del gobierno del Presidente Allende, y durante la durísima represión política ulterior por parte del régimen militar que allí se implantó a continuación. Al respecto, Martínez Morcillo, Amador: *La función...*, op. cit., p. 246. En cualquier caso, “durante la década de los años 70 México recibió numerosas solicitudes de asilo que le fueron presentadas en sus embajadas en Uruguay, Argentina y Chile. Recordemos que en estos países del Cono Sur se escenificó la Operación Cóndor en virtud de la cual –recuerda Roca de Castro–, se aplicó un concertado plan represivo que involucró a los tres países ya citados, así como a Paraguay y a Bolivia. En la aplicación de este Plan que tuvo características de terrorismo de Estado, se coordinó la labor de los Servicios de Inteligencia estatales para reprimir a activistas de derechos humanos y a grupos de izquierda, opositores a los gobiernos –de entonces–, del Cono Sur. Las policías estatales borrarán prácticamente las fronteras nacionales en su violenta persecución a los grupos de opositores políticos. Es sobre ese caldeado escenario político donde centenares de personas

Sea pues con semejante base convencional-multilateral o aun con sus precedentes normativo-internacionales inmediatos³, que desarrollaron en Iberoamérica singularizadas pautas convencionales, o al menos una patente costumbre regional en la materia⁴ inveteradamente observada –con reflejo a título de mera práctica internacional en conflictivos episodios internacionales tan dispares como la Guerra chino-japonesa, la Guerra Civil española, la II Guerra Mundial, la Guerra Fría, y el ulterior y convulso mundo multipolar en el que se encuentra la actual sociedad internacional-, el asilo diplomático ha eclosionado como institución tuitiva unilateralmente practicada por los más diversos Estados, en el discrecional ejercicio de su soberanía, al amparo de la inviolabilidad de las legaciones diplomáticas, y al servicio de las personas arbitraria y políticamente perseguidas.

III.- ELEMENTOS: REFUGIO TEMPORAL INICIAL; SALVOCONDUCTO FORMAL O GARANTÍAS MATERIALES POSTERIORES

Pese a que “la gran mayoría de los Estados rechaza la institución iberoamericana del asilo diplomático, reaccionando contra esa gran extensión de la inviolabilidad de la Misión diplomática, autorizan con fundamento en la misma –de aceptación universal, subraya Mangas Martín- el refugio temporal por razones humanitarias en circunstancias extremas, o excepcionales, en los que la vida o la integridad de las personas sufran un inminente peligro”.⁵

El asilo diplomático –configurado pues como mera práctica humanitaria unilateral por parte del sujeto internacional otorgatario, o como expresión fáctica concreta de una previa costumbre internacional regional o inclusive de un singularizado acuerdo internacional-, se asienta sobre ese amparo temporal y material inicial, otorgado a personas en peligro y arbitrariamente perseguidas, prestado en un local diplomático bajo la cobertura formal de la universal aceptación del principio de la inviolabilidad diplomática, que aparece así como su obligado presupuesto de carácter normativo.⁶

que vieron peligrar su vida y/o su libertad acudieron a las Misiones diplomáticas de México en Montevideo, Buenos Aires o Santiago de Chile-, para pedir asilo político diplomático a fin de poner a salvo su seguridad personal y la de sus familiares más cercanos. La emigración de ciudadanos uruguayos, argentinos y chilenos que salieron de sus países mediante la concesión del asilo diplomático concedido por el gobierno mexicano, puso a prueba la eficacia jurídica de esta figura..., que se ha consolidado con singular éxito en Latinoamérica”. Roca De Castro, Octavio J.: *El asilo político en el Ecuador y en América*. Guayaquil, UEES University Press, 2007, p. 43.

3. “El derecho de asilo diplomático –afirmaba reiteradamente nuestra doctrina-, es una institución típica de los países latinoamericanos donde ha tenido un cierto desarrollo en la práctica y en el Derecho convencional”. Díez De Velasco Vallejo, Manuel: *Instituciones...*, op. cit., p. 630. Así, como inequívocos precedentes convencionales al respecto están el Tratado de Derecho Penal de Montevideo de 23 de Enero de 1889; la Convención sobre Asilo de La Habana de 20 de febrero de 1928; la Convención sobre Asilo político de Montevideo de 26 de diciembre de 1933 y el Tratado sobre Asilo y refugio político de Montevideo de 4 de agosto de 1939. Al respecto, De Erice Y O’Shea, José Sebastián: *Derecho...*, op. cit., Pp. 79-85. Asimismo, Monroy Cabra, Marco Gerardo: *Derecho Internacional...*, op. cit., Pp. 549-558. También Pérez De Cuéllar, Javier: *Manual de...*, op. cit., Pp. 118 y 119. Para su texto, Roca De Castro, Octavio J.: *El asilo político en...*, op. cit., Pp. 144-151.

4. No deja pues de ser paradójica la afirmación de Accioly de que: “varios Estados europeos, que se niegan a reconocer el asilo en las legaciones o embajadas extranjeras, a veces lo ejercen en las sedes de sus propias misiones diplomáticas, en los países de América Latina; y varios de dichos Estados conceden asilo en sus navíos de guerra, anclados en puertos extranjeros, en lo tocante a refugiados políticos”, precisándose además que “semejante práctica concuerda con la tradicional política británica”. Accioly, Hildebrando: “Algumas considerações sobre...”, op. cit., p. 284. Por otra parte, Camilo Barcia Trelles –en su Ponencia sobre asilo diplomático, presentada en el Primer Congreso Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional-, dijo que: “Carlos I de España y V de Alemania reconoció el derecho de asilo diplomático, inaugurando así una tradición hispánica que sin solución de continuidad llegó hasta nuestros días”. Cit. *Ibidem*, p. 284. “De ese modo –se afirma también por Accioly-, fue desde la Península Ibérica desde donde irradió la institución para América Latina, donde la misma floreció y se mantiene hoy”. *Ibid.*, p. 284.

5. Mangas Martín, Araceli: “El refugio...”, op. cit., p. 636.

6. Dicho principio se encuentra inclusive actual y convencionalmente establecido –vid. Nota 5 “ut supra”-, tanto por el art. 22,1 y 2 de la Convención sobre Relaciones Diplomáticas, hecha en Viena en fecha 18 de abril de 1961 (BOE núm. 21/68), como por el art. 31,1 y 2 de aquella otra Convención sobre Relaciones Consulares, también hecha en Viena el día 24 de abril de 1963 (BOE núm. 56/70), sin perjuicio de que –como apunta nuestra doctrina-, semejante principio de la inviolabilidad diplomática “no es el derecho de asilo sino tan sólo su presupuesto”. Pastor Ridruejo, José Antonio: *Curso...*, op. cit. p. 245.

En las manifestaciones materiales del asilo diplomático estamos ante: “un refugio provisional por parte de la legación diplomática de una persona que así lo solicita por motivos variados tales como persecución política o peligro concreto para su integridad o vida”, de modo que el Estado titular de la Misión diplomática puede otorgar o denegar la solicitud de asilo, “pero mientras se espera a su tramitación y resolución se suele acoger al solicitante en la embajada por motivos primordialmente humanitarios”.⁷

El acogimiento siquiera provisorio, del individuo arbitrariamente perseguido, en los locales de las correspondientes embajadas como manifestación inicial del asilo diplomático –cuyo otorgamiento comporta además un sucesivo íter *procedimental* que comienza con su permanencia más o menos prolongada en su interior, y concluye con su traslado seguro a un final Estado de acogida territorial, que inclusive puede no coincidir con el inicial sujeto internacional otorgatario del refugio en su legación-, obliga además a examinar tanto qué se entiende por urgencia a dichos efectos, como si dicho análisis se realiza unilateralmente o no por el Estado de acogida.

Así, “la urgencia habrá de entenderse no sólo en los casos de persecución por una multitud enfurecida o por tribunales revolucionarios *de facto* o irregularmente constituidos –apunta Vilariño-, sino también en períodos de alteración política o anormalidad constitucional y, desde luego, cuando el régimen establecido en el Estado receptor –es decir, aquél donde radique la Representación diplomática de acogida-, no esté legitimado democráticamente o, en cualquier caso, no garantice los derechos humanos aunque haya tranquilidad social, pues en estas situaciones siempre hay un riesgo latente de persecución por motivos o delitos políticos”.⁸

Pese a que el Tribunal Internacional de Justicia sentó un criterio restrictivo respecto de los supuestos de premura, y su unilateral calificación por el Estado asilante, al interpretar la norma regional convencional entonces vigente en el controvertido asunto “Derecho de Asilo (Colombia/Perú)”,⁹ la posterior reglamentación internacional del asilo diplomático en el ámbito iberoamericano, dejaría expresamente la facultad de apreciación de su urgencia al discrecional criterio del ente estatal de recepción.

Así, la Convención sobre Asilo Diplomático, hecha en Caracas el 28 de marzo de 1954 -en la que el asilo naval también se configura como modalidad extraterritorial de la institución en el específico ámbito iberoamericano-, después de establecer con mero carácter enumerativo diferentes situaciones límite en las que cabría la dispensa de resguardo, dispone en su art. 7 que: “corresponde al Estado asilante apreciar si se trata de un caso de urgencia”.¹⁰

7. Gómez Mampaso, María Valentina-Saenz De Santa María Gómez-Mampaso, Blanca: Una aproximación..., op. cit., p. 109.

8. Vilariño Pintos, Eduardo: Curso de Derecho..., op. cit., p. 259.

9. Dicha controversia se suscitó a propósito del asilo otorgado en la embajada de Colombia en Lima (Perú), al entonces Jefe del Partido Aprista peruano Victor Raúl Haya de la Torre el día 3 de enero de 1949. Para un examen de la cuestión de la urgencia, planteada en torno a la interpretación del art. II, Primero de aquella añeja Convención sobre Asilo, hecha en La Habana el 20 de febrero de 1928, *Cour International De Justice: “Arrêt du 20 de Novembre 1950. Affaire du Droit d’Asile (Colombie/Pérou)”*. EN: *Recueil*, 1950, Pp. 287 y 288.

10. Mientras el art. 5 de dicha mencionada Convención sobre Asilo Diplomático, hecha en Caracas en fecha 28 de marzo de 1954 -actualmente vigente tan sólo entre Argentina; Brasil; Costa Rica; Ecuador; El Salvador; Guatemala; Haití; México; Panamá; Paraguay; Perú; República Dominicana; Uruguay y Venezuela, según anteriormente ya se reseñó-, establece que: “el asilo no podrá ser concedido sino en casos de urgencia y por el tiempo estrictamente indispensable para que el asilado salga del país con las seguridades otorgadas por el Gobierno del Estado territorial, a fin de que no peligre su vida, su libertad o su integridad personal, o para que se ponga de otra manera en seguridad al asilado”, su art. 6 significa que: “se entienden como casos de urgencia, entre otros, aquellos en que el individuo sea perseguido por personas o multitudes que hayan escapado al control de las autoridades, o por las autoridades mismas, así como cuando se encuentre en peligro de ser privado de su vida o de su libertad por razones de persecución política y no pueda, sin riesgo, ponerse de otra manera en seguridad”, sin perjuicio de que su art. 4 también prescriba expresamente -a fin de obviar el vacío al respecto de aquella preexistente Convención sobre Asilo, hecha en La Habana el 20 de febrero de 1928, y que había enturbiado no sólo el término del contencioso sobre el caso “Haya de la Torre” entre Colombia y Perú, sino la cadena de insatisfactorios pronunciamientos al respecto del Tribunal Internacional de Justicia y que determinaron que, al final, dicho supuesto

Se admite pues la urgencia: “no sólo en los casos de patología social en que se haya iniciado una crisis revolucionaria y quebrado el principio de autoridad, lo que lleva aparejado que personas, grupos o multitudes intenten perseguir a los individuos –apreciaba Díez de Velasco-, sino también en los supuestos en que las persecuciones sean llevadas a efecto por las autoridades mismas, casos estos últimos fácilmente imaginables, especialmente en los gobiernos de facto que, después de un golpe de Estado, intentan mantenerse por cualquier medio en el poder”.¹¹

Dicho tratado actualmente vigente en el ámbito hispanoamericano no vincula a título convencional más que a sus respectivas partes, pero sus términos sin duda pueden alegarse como relevante precedente regional a efectos de la posterior invocación de la institución como costumbre, o aun mera práctica humanitaria generalizada, sobre todo si se considera que el asilo diplomático –junto con otras modalidades consideradas externas y diferenciadas del asilo territorial tradicional, como ocurre con el asilo naval y aéreo-, viene a ser: “el primer paso que hace viable en situaciones de emergencia el acoger en un Estado a las personas perseguidas en otro”.¹²

Por consiguiente –inclusive concluiría igual sector doctrinal con posterioridad-, “nos encontramos nuevamente ante la concesión de la facultad de calificar unilateralmente la urgencia al Estado que concede el asilo –de carácter diplomático por lo que ahora precisamente interesa-, asegurándose con ello, junto con la calificación unilateral de los delitos, la efectiva aplicación de este derecho en toda su amplitud”.¹³

Pese a que en supuestos similares de asilo exterior como el asilo naval, militar o aéreo, la garantía de inmunidad e inviolabilidad quede obviamente amparada por aquellos eventuales pero limitados medios fácticos de autoprotección, que les son inherentes a semejantes modalidades de dicha tuitiva institución, el asilo diplomático “stricto sensu” considerado carece de cualquier pauta de autotutela similar, y su única garantía proviene de la universal vigencia del principio jurídico-formal de la inviolabilidad de las sedes diplomáticas, sin perjuicio de que su último objetivo sea medial y consista precisamente: “en permitir la salida del país –de persecución, afirma Jiménez Piernas-, del asilado...”,¹⁴ al no ser desde luego lógico –concluye Pastor Ridruejo-, que: “dicha persona se quede de por vida en los locales de la Misión diplomática que le sirven de refugio”.¹⁵

Por ello –afirma nuestra doctrina-, “la figura del asilo diplomático reposa además sobre el reconocimiento por el Estado receptor de un salvoconducto” –o en su caso y alternativamente de que le sean dadas garantías diplomáticas formales de no-interferir o también de colaborar efectivamente en la seguridad de la salida de los individuos acogidos temporal y provisoriamente, al amparo de la inviolabilidad diplomática-, por parte de las autoridades del Estado territorial

se resolviese paradójica y bilateralmente entre ambos Estados iberoamericanos, mediante el Acuerdo de Bogotá de 22 de marzo de 1954, y merced al que dicho ex-dirigente político peruano pudo salir de allí, después de más de cinco (5) años refugiado en la Embajada colombiana en Lima, con destino a Méjico-, que “corresponde al Estado asilante la calificación de la naturaleza del delito o de los motivos de la persecución”. Para su texto, García Arias, Luis: Corpus..., op. cit., p. 553.

11. “Como es sabido –proseguía afirmando igual autor-, el medio más rápido para acabar con la oposición es reduciéndola a prisión. Esto último no quiere decir que excluyamos la posibilidad de que estos métodos puedan usarse por los gobiernos de base democrática, pues estamos aún lejos de haber superado en el mundo de hoy la clásica distinción de tiranos de origen y tiranos de ejercicio”. Díez De Velasco Vallejo, Manuel: *Instituciones...*, op. cit., Pp. 633 y 634.

12. Díez De Velasco Vallejo, Manuel: “El Derecho de asilo...”, op. cit., p. 295.

13. Díez De Velasco Vallejo, Manuel: *Instituciones...*, op. cit., p. 634.

14. Jiménez Piernas, Carlos: *Introducción al...*, op. cit., p. 366.

15. Pastor Ridruejo, José Antonio: *Curso...*, op. cit. p. 245.

que “permita a los asilados abandonar los locales de la Misión diplomática para trasladarse a un país extranjero”.¹⁶

Sin embargo, a diferencia de semejante refugio temporal inicial en las embajadas y espacios asimilados, que encuentra inequívoco respaldo formal en el principio general de la inviolabilidad de los locales diplomáticos y consulares, inclusive general y convencionalmente aceptado –según ya se aludió con anterioridad-, la indemnidad de la salida de allí de los individuos acogidos carece de respaldo convencional generalizado alguno.¹⁷

La salida de los individuos acogidos al amparo de la inviolabilidad de las legaciones diplomáticas queda pues sujeta a la existencia de singularizados tratados regionales en la materia, o, en su defecto, condicionada a una pormenorizada negociación individualizada y aun, caso a caso, entre el Estado territorial y el homónimo sujeto internacional titular de la embajada o local diplomático de inicial acogida del individuo, o grupo perseguido allí refugiado en cuanto –como subraya Remiro Brotóns-, “no cabe su desalojo por las autoridades locales en ninguna Misión diplomática del mundo de las personas que encuentren amparo en ellas”.¹⁸

Por consiguiente, el Estado territorial –salvo pacto convencional expreso o costumbre internacional regional aplicable como en suma acaece en Iberoamérica-,¹⁹ no está obligado a otorgar el correspondiente salvoconducto posterior, sin perjuicio de que desde luego siempre quepa que, en el marco de una específica negociación política con el Estado de acogida, y a fin de poder solventar la controversia o incidente internacional suscitado, acuerde autorizar la salida de la legación diplomática extranjera del individuo o grupo de personas allí resguardado.

En ese caso, es decir, cuando exista bien un convenio regional en la materia, o una singularizada negociación entre Estados que concluya con la concesión de franquicia de salida al sujeto amparado *de facto* por el asilo diplomático, el Estado territorial donde se produjo la inicial persecución sí queda comprometido tanto a respetar la indemnidad de la persona asilada como a permitir su salida del país a cargo del Estado de acogida.

“El Estado asilante puede exigir además que las garantías para la salida del asilado sean dadas por escrito y tomar en cuenta para la rapidez del viaje las condiciones reales de peligro que se presenten..., ya que –refiere Monroy-, al Estado asilante le corresponde el derecho de trasladar al asilado fuera del país”,²⁰ así como decidir discrecionalmente no hacerlo temporalmente y

16. Al respecto, González Campos, Julio Domingo; Sánchez Rodríguez, Luis Ignacio y Andrés Sáenz De Santa María, Paz: Curso de Derecho Internacional Público. Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, S.A., 2008, p. 515.

17. Sobre dicho extremo en nuestra doctrina, *Ibid.* p. 516.

18. Remiro Brotóns, Antonio: *Derecho...*, op. cit., p. 1010.

19. Mientras el art. 5 de la Convención sobre asilo diplomático, hecha en Caracas en fecha 28 de marzo de 1954 y actualmente vigente, establece que “el asilo no podrá ser concedido sino en casos de urgencia y por el tiempo estrictamente indispensable para que el asilado salga del país con las seguridades otorgadas por el gobierno del Estado territorial a fin de que no peligre su vida, su libertad o su integridad personal, o para que se ponga de otra manera en seguridad al asilado”; su art. 11 prescribe que: “el Gobierno del Estado territorial puede, en cualquier momento, exigir que el asilado sea retirado del país, para lo cual deberá otorgar un salvoconducto y las garantías que prescribe el artículo V”. Por otra parte, su art. 12 precisa que: “otorgado el asilo, el Estado asilante puede pedir la salida del asilado para territorio extranjero y el Estado territorial está obligado a dar inmediatamente, salvo caso de fuerza mayor, las garantías necesarias a que se refiere el artículo V y el correspondiente salvoconducto”, sin perjuicio de que su art. 13 también señale que: “en los casos a que se refieren los artículos anteriores, el Estado asilante puede exigir que las garantías sean dadas por escrito y tomar en cuenta, para la rapidez del viaje, las condiciones reales de peligro que se presenten para la salida del asilado. Al Estado asilante le corresponde el derecho de trasladar al asilado fuera del país. El Estado territorial puede señalar la ruta preferible para la salida del asilado, sin que ello implique determinar el país de destino. Si el asilo se realiza a bordo de un navío de guerra o aeronave militar, la salida puede efectuarse en los mismos, pero cumpliendo previamente con el requisito de obtener el respectivo salvoconducto”. Para su texto, GARCÍA ARIAS, Luis: *Corpus...*, op. cit., Pp. 552 y 553.

20. Monroy Cabra, Marco Gerardo: *Derecho Internacional...*, op. cit., p. 554.

mantenerlo a resguardo en sus locales diplomáticos, si estima como imprecisas, inadecuadas o insuficientes las seguridades ofertadas por el Estado territorial.

IV.- EFECTOS: NO-DEVOLUCIÓN Y NO-EXTRADICIÓN DE CARÁCTER TEMPORAL

El efecto primordial e inmediato del asilo diplomático consiste precisamente en el otorgamiento material de la acogida o resguardo temporal de la persona o inclusive grupo solicitante del mismo, en los locales de la embajada correspondiente, a fin de quedar allí materialmente a cubierto de las autoridades o incluso de cualesquiera arbitrarios perseguidores *de facto* del Estado receptor, bajo el principio jurídico-formal de la absoluta inviolabilidad internacional de las legaciones diplomáticas.

El contenido del asilo diplomático no se agota sin embargo en dicha provisoria acogida en los locales diplomáticos del Estado asilante, sino que además –como asimismo acaece con aquellas otras modalidades del asilo interno o territorial-, dicha institución se plasma también en la puesta en práctica inmediata de aquellos otros dos principios de no-devolución y no-extradición al Estado receptor, donde radique la representación diplomática del sujeto internacional de acogida.

Por tanto –tal como ya señalaba en su día nuestra doctrina-, la protección primaria y esencial de la institución del asilo en cualquiera de sus modalidades: “consiste en no devolver a la persona al Estado perseguidor y desestimar la petición de extradición”,²¹ con la consecuencia previa, cautelar e inmediata del otorgamiento a aquélla de su admisión provisional en la legación diplomática correspondiente, en defecto de resolución definitiva acerca de su petición de acogida.

Dichas consecuencias comunes a las diversas modalidades de asilo configuran pues su esfera de protección jurídica primaria, hasta el punto de constituir el indispensable y sucesivo substrato tuitivo de índole personal sobre el que descansa la efectividad real de la institución. Así, la no-devolución –o “non-refoulement” según expresión característica de la doctrina internacional-, al Estado perseguidor se vertebra pues como principio general de Derecho Internacional”.²²

La genérica constatación de la no-devolución en la normativa internacional se colige pues del analógico examen del art. 3,1 de la declaración sobre asilo territorial, aprobada por Resolución 2312 (XXII), de fecha 14 de diciembre de 1967, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas –a la que ya aludimos con anterioridad-, en cuanto dispone que ninguno de los beneficiarios de la institución –aún si se quiere con carácter provisorio por lo que al asilo diplomático atañe a diferencia del asilo territorial-, “será objeto de medidas tales como..., la expulsión o la devolución obligatoria a cualquier Estado donde pueda ser objeto de persecución”.²³

Así, “el solicitante de asilo –refiere nuestra doctrina-, no puede ser devuelto al Estado en el que está siendo perseguido, de acuerdo con el principio de non-refoulement o no-devolución”,²⁴

21. Espada Ramos, María Luisa-Moya Escudero, Mercedes: “La Ley Reguladora...”, *op. cit.*, p. 85.

22. Para su configuración como principio general de Derecho Internacional, *Ibid.*, p. 85.

23. Para su texto, García Arias, Luis: *Corpus...*, *op. cit.*, p. 558.

24. Núñez Hernández, Jesús-Martí Martí, Xavier: *La función consular en el Derecho Español*. Madrid, MAEC, 2009, p. 472.

al menos con carácter provisorio y mientras se adopta una decisión en orden a la ratificación o aprobación, o bien a la revocación de su acogida, en los correspondientes locales diplomáticos por la superior instancia decisoria interna de turno –normalmente el gobierno o el titular de su Departamento de Exteriores-, del Estado titular de la correspondiente embajada o legación diplomática, sin perjuicio de que haya también que subrayar –como enseguida se aludirá-, que tampoco la concesión del asilo diplomático por parte de un Estado determinado supone necesariamente que haya de otorgársele a la persona así inicialmente acogida a asilo territorial final en su propio territorio.

El Derecho Internacional regional iberoamericano configura dicho efecto de no-devolución de forma más ajustada a su aplicación bajo su formulación extraterritorial, en la medida en que los arts. 16 y 17 de aquella precitada convención sobre asilo diplomático, hecha en Caracas en fecha 28 de marzo de 1954, establecen respectiva y específicamente que: “los asilados no podrán ser desembarcados en ningún punto del Estado territorial...”, así como que, efectuada su salida, “el Estado asilante no está obligado a radicarlos en su territorio; pero no podrá devolverlos a su país de origen, sino cuando concurra su voluntad expresa”.²⁵

Por otra parte, la no-extradición se configura como un efecto derivado del principio de no-devolución, bien de naturaleza cautelar en tanto no se adopte resolución firme en torno a la petición de asilo, ya de carácter definitivo en cuanto dimanante de la estimación de dicha solicitud, sin perjuicio de que: “la tradición europea –sostiene también nuestra doctrina-, haya considerado la no-extradición como una consecuencia inherente al asilo y no solamente del principio de non-refoulement”.²⁶

Llegados a este punto: “se puede concluir –afirma García Sánchez-, que la no-extradición es un elemento esencial del derecho de asilo pues sólo así se garantiza el respeto de los derechos fundamentales de los sujetos que son perseguidos en otros Estados por motivos étnicos, ideológicos o políticos...”, sin perjuicio de que: “en el Derecho Internacional no exista una obligación general de extradición sino sólo en tanto se contemple en los Tratados...”.²⁷

En cualquier caso, dicho principio provisional o definitivo de no-extradición se conecta expresamente al ejercicio del asilo en diferentes instrumentos internacionales, debiéndose de singularizarse al respecto aquel art. 17 de dicho específico convenio sobre asilo diplomático, hecho en Caracas en fecha 28 de marzo de 1954, al señalar que: “la circunstancia de que el Estado territorial –es decir, donde se produce la persecución-, comunique..., su intención de solicitar la posterior extradición del asilado no perjudicará la aplicación de dispositivo alguno de la presente Convención”,²⁸ sin perjuicio además –añade dicho mismo precepto de igual convención internacional tan sólo vigente entre sus específicos Estados signatarios-, de que: “el asilado permanecerá radicado en el territorio del Estado asilante hasta tanto se reciba el pedido formal de extradición, conforme con las normas jurídicas que rijan esa institución en el Estado asilante. La vigilancia sobre el asilado no podrá extenderse por más de treinta días”.²⁹

25. Para su texto, García Arias, Luis: *Corpus...*, op. cit., p. 553.

26. Espada Ramos, María Luisa-Moya Escudero, Mercedes: “La Ley Reguladora...”, op. cit., p. 85.

27. García Sánchez, Beatriz: *La extradición en el Ordenamiento interno español, internacional y comunitario*. Granada, Editorial Comares, 2005, p. 361. Cabría puntualizar además que la extradición también cabe en defecto de Tratado internacional multilateral o de Convenio bilateral mediante Acuerdo “ad hoc” entre Estados mediante el principio de reciprocidad internacional.

28. Para su texto, García Arias, Luis: *Corpus...*, op. cit., p. 553

29. *Ibid.*, Pp. 553 y 554.

Se debe asimismo resaltar la naturaleza marcadamente instrumental y finalista del asilo diplomático en cuanto el resguardo inicial otorgado a la persona arbitrariamente perseguida reviste mero carácter circunstancial –pese a haberse dilatado ocasionalmente aún durante meses o incluso años su duración en singulares supuestos excepcionales por demás ya antes referenciados-, al estar dirigido a su posterior y definitiva salvaguarda mediante la ulterior concesión del asilo territorial por parte del Estado titular de la embajada, o aun por cualquier otro tercer y diferente Sujeto internacional.

La concesión del asilo diplomático –que conlleva tanto la acogida temporal de la persona perseguida, en los locales diplomáticos, como su efectivo resguardo en su salida tanto de allí como del territorio del Estado perseguidor-, se puede otorgar pues a toda persona en situación de riesgo personal de índole político, con independencia de su nacionalidad de origen o efectiva, y sin que desde luego comprometa en ningún caso –como ya apuntamos-, al Estado titular de la embajada o legación diplomática a otorgarle final asilo territorial.

En cualquier caso, aunque el asilo diplomático finalmente se deniegue, y quede reducido a un mero e inicial resguardo provisorio en la correspondiente sede diplomática que constituye el asilo de hecho, semejante acogida temporal allí redonda también en patentes efectos positivos para la persona en su caso puntualmente refugiada ya que, pese a su obligada salida ulterior de la legación diplomática y a su entrega o captura por el Estado territorial, su futuro queda a menudo inclusive convencionalmente asegurado respecto a situaciones gravemente lesivas o incluso por completo irreversibles –tal como acaece en los supuestos de vejatorias condiciones carcelarias; torturas, malos tratos habituales o en caso de ejecución de condenas capitales-, debido a meras consideraciones humanitarias exigibles en todo caso al Estado receptor por el sujeto internacional titular de la correspondiente embajada.³⁰

V.- LA POSICIÓN DE ESPAÑA RESPECTO AL ASILO DIPLOMÁTICO Y EL PARADÓJICO SUPUESTO RESIDUAL DEL ASILO NAVAL EN LA NORMATIVA ESPAÑOLA VIGENTE

“Aunque durante la Guerra Civil española hubo varios miles de asilados en las Misiones diplomáticas extranjeras, y tanto en el Siglo XIX como en el XX España ha venido acogiendo en sus Misiones en países iberoamericanos a personas que buscaban su protección frente a persecuciones, no puede considerarse –afirma Mangas Martín-, que la institución iberoamericana del asilo diplomático sea obligatoria para España”³¹ porque desde luego nunca ha sido parte ni ha suscrito dichas convenciones regionales en la materia.

30. Así, en el específico ámbito regional iberoamericano el art. 3 de dicha mencionada convención sobre asilo diplomático, hecha en Caracas en fecha 28 de marzo de 1954, prevé al respecto tanto que: “no es lícito conceder asilo a personas que al tiempo de solicitarlo se encuentren inculpados o procesados en forma ante tribunales ordinarios competentes y por delitos comunes, o estén condenados por tales delitos y por dichos tribunales sin haber cumplido las penas respectivas, ni a los desertores de las Fuerzas de Tierra, Mar o Aire, salvo que los hechos que motivan la solicitud de asilo, cualquiera que sea el caso, revista claramente carácter político”, como que: “las personas comprendidas en el inciso anterior –es decir, aquellas no-susceptibles de serles otorgado el asilo, hay desde luego ahora que subrayar-, que de hecho penetraren en un lugar adecuado para servir de asilo deberán ser invitadas a retirarse o, según el caso, entregadas al gobierno local, que no podrá juzgarlas por delitos políticos anteriores al momento de la entrega”. *Ibid.*, p. 552. Para un análisis de dicho específico supuesto convencional en nuestra doctrina, Díez De Velasco Vallejo, Manuel: *Instituciones...*, op. cit., p. 635. Por otra parte, en lo que atañe a España –a cuya práctica en la materia nos referiremos a continuación-, se debe reseñar que en el específico supuesto del Sargento Venancio Mikó –a la sazón suboficial ecuatoguineano refugiado temporalmente en la embajada de España en Malabo (Guinea Ecuatorial), durante varias fechas a lo largo del mes de mayo de 1983-, se pactó su salida de allí y entrega a las autoridades locales bajo la condición de que recibiese un trato humanitario y “un juicio justo y regular” que, en cualquier caso, excluyese la eventual aplicación de la pena de muerte. Así, en respuesta a una interpelación parlamentaria al respecto, se adujo oficialmente que: “una vez que, tras la visita a Guinea del Ministro de Asuntos Exteriores, las Autoridades guineanas dieron las necesarias garantías en relación con un tratamiento humanitario y la oportuna defensa judicial al sr. Mikó, no existe ninguna razón de prolongar la estancia de éste en la embajada de España”. Cit. Castaño García, Isabel: “Crónica Parlamentaria de Asuntos Exteriores”. En: *Revista de Estudios Internacionales*, Vol. 5, núm. 1, enero-marzo, 1984, Pp. 200 y 202.

31. Mangas Martín, Araceli: “El refugio temporal...”, op. cit., p. 636.

Sin embargo, eso no quiere decir que España no haya respetado el asilo diplomático – salvo ocasionales y singularizadas excepciones acaecidas en Madrid durante la Guerra Civil española a cargo del gobierno republicano primero³², y, luego, a su término, por el gobierno nacional finalmente triunfante-,³³ o aun inclusive que no haya ejercido ocasionalmente dicha tuitiva institución al amparo de la inviolabilidad formal de las legaciones diplomáticas general y convencionalmente establecidas,³⁴ sin perjuicio de haber practicado o soportado siempre semejante refugio temporal allí, a respectivo título de pauta humanitaria o de mera tolerancia.³⁵

32. Así, por razones bien diversas, se produjeron en diferentes fechas asaltos y allanamientos en las embajadas de Finlandia, Turquía y Perú por parte de fuerzas sindicales o inclusive policiales y militares adscritas al gobierno republicano. Incluso se produjo el establecimiento por las autoridades republicanas de una falsa embajada de Siam a modo de reclamo para capturar desafectos que a la postre serían fatalmente fusilados. Al respecto, Moral Roncal, Antonio Manuel: *El asilo diplomático en la Guerra Civil española*. Madrid, Editorial Actas, S.L., 2001, Pp. 158-164; 165-167; 170-181 y 187-189. Se produjeron además episodios singulares como el acaecido en los primeros meses de la Guerra Civil en la residencia oficial del embajador del Japón –donde se encontraban algunos refugiados-, cuando: “un grupo de milicianos aparentemente descontrolados decidieron asaltarla”, de modo que el representante nipón “desplegó entonces la bandera imperial sobre el suelo de la entrada y amenazó –pistola en mano-, con introducir una bala en el cuerpo de quien pisara la enseña de su nación, lo cual desconcertó a varios milicianos que decidieron retirarse”. *Ibid.*, p. 184.

33. Así acaeció también cuando refugiados republicanos se decidieron acoger al pabellón de diferentes legaciones o también a consulados extranjeros. Mientras lo que se refugiaron en la embajada de Cuba no tuvieron mayor problema e incluso pudieron salir finalmente de España, sin embargo no acaeció lo mismo con los refugiados en la embajada de Panamá en Madrid y aun en el consulado de igual nación sudamericana en Valencia, al ser los mismos asaltados y allanados, con detención y apresamiento de sus ocupantes allí acogidos. Especialmente desagradable sería lo acaecido con la embajada de Chile, donde al final de la Guerra Civil se acogió a unas decenas de personalidades republicanas –después de haberse acogido con éxito en la misma y aun en sus Anexos a centenares de refugiados durante el período del dominio republicano, e incluso de que sus diplomáticos fueran en buena medida los artífices del éxito de la política de asilo exterior practicada en Madrid, durante aquel aciago período de guerra de la que se beneficiaron múltiples personalidades del régimen político a la postre triunfador-, surgiendo múltiples dificultades que si bien conllevaron incluso la momentánea ruptura de relaciones diplomáticas –quizás por el cambio de gobierno acaecido allende los Andes-, no impidió que los acogidos –con la asistencia posterior de la embajada de Brasil-, fueran puestos finalmente a salvo a lo largo de 1940. Al respecto, *Ibid.*, Pp. 198-212. También, Martínez Morcillo, Amador: *La función...*, op. cit., p. 252.

34. España también ha ejercido el asilo diplomático con ocasión de conflictos en terceros Estados. El ejemplo más palmario resulta ser el de la embajada de España en Budapest (Hungria), a finales de 1944, entonces a cargo del diplomático español Angel Sanz Briz, al que ya nos referimos “ab initio” en el presente estudio (Vid. Nota 2), sin perjuicio de haberlo ejercido asimismo tan repetida como discretamente en Iberoamérica. Así, “la posición de España, a nuestro entender –afirma Martínez Morcillo-, está perfectamente clara... España ejerce el asilo diplomático por medio de sus Misiones en aquellos países que así lo aceptan; hay numerosos ejemplos, incluso recientes. Por otra parte, en territorio español no se reconoce el derecho a ejercer asilo en los locales de las Misiones en él acreditadas”. *Ibid.*, p. 250. Para una referencia al supuesto de acogida de personas en la embajada de España en La Habana (Cuba), en Julio de 1990, Mangas Martín, Araceli: “El refugio temporal...”, op. cit., p. 637.

35. En suma, la posición de los gobiernos republicano y nacional fue paradójicamente similar en lo que atañe a la institución del asilo diplomático, “adoptándose una total similitud entre los dos gobiernos que hasta entonces habían estado en pugna, similitud importante –afirma Martínez Morcillo-, para la determinación de la actitud del Estado”. Martínez Morcillo, Amador: *La función...*, op. cit., 252. Por lo que se refiere al gobierno republicano y a su Ministerio de Estado –apunta Moral Roncal-, “si bien, en un principio..., no se opuso a la concesión del..., asilo, su carácter multitudinario y las implicaciones políticas que se derivaron comenzaron a endurecer la postura oficial... El Ministro Álvarez del Vayo se mostró siempre dispuesto a que los diplomáticos extranjeros cumplieran estrictamente los acuerdos vigentes, al pie de la letra, para evitar la continuación del asilo de forma masiva, lo cual era considerado, a su entender, como un abuso. Sin embargo, su actitud comenzó a estar mediatizada por los intereses internacionales y la búsqueda de apoyos diplomáticos, por lo que el gobierno –ya trasladado a Valencia-, empezó a tratar de forma desigual a unas representaciones sobre otras...”, sin perjuicio de que su antecesor Augusto Barcia “se había mostrado infinitamente más tolerante”. En cualquier caso, se publicó a finales de 1938 un informe titulado “AÑO Y MEDIO DE GESTIONES Y CANJES”, del que resultó autor José Giral –a la sazón entonces ya ministro sin cartera del gobierno republicano-, a fin de “clarificar ante la opinión pública la serie de canjes –de personas-, que se estaban produciendo entre los dos bandos, al tiempo que trataba de demostrar que..., se había permitido con generosidad el derecho de refugio en las Misiones diplomáticas, pese al elevado número de infracciones por parte de sus responsables, los cuales habían amparado –en su opinión-, a delincuentes, militares profesionales y enemigos de la República española. Sin embargo, reconoció que también se habían refugiado muchas familias debido a la violencia de la lucha y a la repercusión de la guerra durante las primeras semanas, cuando el gobierno –republicano-, se había visto privado de sus medios coercitivos”. Moral Roncal, Antonio Manuel: *El asilo diplomático*, op. cit., Pp. 47 y 48. Además, “tras la liberación de Madrid –refiere asimismo dicho autor-, las autoridades de la España nacional se encontraron con un problema de refugiados en los locales diplomáticos, lo que les obligó a adoptar una serie de decisiones que configuraron la política de asilo por parte del gobierno vencedor. Su postura ante este hecho no fue un acto de improvisación..., pues ya había sido prevista esta posibilidad desde el punto de vista jurídico. Efectivamente, el 22 de marzo de 1939, la Asesoría Jurídica del Ministerio de Asuntos Exteriores de Burgos –en donde todavía estaba el Gobierno del Generalísimo Franco-, había emitido un informe..., bastante flexible y realista. En efecto, si por una parte afirmaba que España no tenía concertado ningún convenio que le obligara a reconocer como derecho positivo el asilo diplomático, por otro lado estimaba que podía considerarse ligada por una práctica casi constante del asilo y, más aún, después de los millares de vidas de españoles que gracias a la diplomacia habían podido ser salvadas durante la contienda. A continuación, el informe recomendó que no se reconociera al asilo otro alcance que el señalado por los usos y prácticas internacionales y, en particular, aconsejó que solamente se respetara en relación con los acusados por delitos estrictamente políticos, excluyendo a los culpables de delitos comunes. Con este fin, los jefes de las misiones extranjeras deberían poner en conocimiento del Ministerio de Asuntos Exteriores el nombre y las circunstancias personales de los asilados, de modo que pudieran facilitarse los salvoconductos de evacuación a quienes correspondiera formular las oportunas reclamaciones respecto de los refugiados que fueran excluidos... Esta matizada propuesta tuvo, con una clara repercusión posterior, un firme fundamento jurídico y un perceptible enfoque humanitario”. *Ibid.*, p. 206. Sin embargo, también “entendió que el Estado territorial –es decir, España-, y no el Estado asilante, era quien debía calificar la naturaleza de los delitos de los asilados”. *Ibid.*, p. 206. Para una crítica al respecto, Rubio, Javier: *Asilos y canjes...*, op. cit., Pp. 314-315.

En cualquier caso, España ha limitado el amparo de sus embajadas –conforme subraya nuestra doctrina–, “al refugio temporal practicado por razones humanitarias”,³⁶ pues: “aunque en ciertos casos el Estado español ha practicado el asilo diplomático en aquellos países que lo aceptan, como es el caso de los países hispanoamericanos, España, como el resto de los Estados europeos, no reconoce la figura del asilo diplomático como un derecho. Es más, en la doctrina y en la jurisprudencia del Derecho Internacional, se establece que, salvo en el supuesto de aquellos países que aceptan el asilo expresamente, la pretensión de ejercerlo, va en contra de la soberanía del Estado en que se pretende realizar. Con independencia de lo indicado, está igualmente reconocida internacionalmente la práctica de que las misiones diplomáticas de todos los países del mundo puedan acoger a las personas que buscan refugio en ellas”.³⁷

Mientras el art. 13,4 de la constitución española señala que: “la ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España”, el art. 38 de la vigente ley núm. 12/09, de 30 de octubre (BOE núm. 263/09), de derecho de asilo y de la protección subsidiaria, prevé tanto que: “con el fin de atender casos que se presenten fuera del territorio nacional, siempre y cuando el solicitante no sea nacional del país en que se encuentre la representación diplomática, y corra peligro su integridad física, los embajadores de España podrán promover el traslado del o de los solicitantes de asilo a España, para hacer posible la presentación de la solicitud conforme al procedimiento previsto en esta Ley”, como que: “el Reglamento de desarrollo de esta Ley determinará expresamente las condiciones de acceso a las embajadas y consulados de los solicitantes, así como el procedimiento para evaluar las necesidades de traslado a España de los mismos”.

En defecto pues de específica regulación reglamentaria, en la medida en que todavía sigue subsistente aquel precedente y ya harto añejo Real Decreto núm. 203/95, de 10 de febrero, sucesiva y parcialmente modificado³⁸, y por el que se desarrollaba aquella preexistente y actualmente ya derogada Ley núm. 5/84, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado,³⁹ parece patente que la episódica acogida en los locales diplomáticos se limita ahora, e inclusive ya “ex-lege”, a aquellos supuestos en que la procedencia de los acogidos sea desde luego ajena al Estado territorial ante el que se encuentre acreditada la representación diplomática española en el extranjero, de modo que en tales casos no se estaría ante supuesto específico alguno de asilo diplomático, en la medida en que semejante institución tuitiva se caracteriza precisamente, y, “a contrario sensu”, por la protección facilitada “in situ” a terceros sujetos nacionales del Estado perseguidor en los correspondientes y foráneos locales diplomáticos, allí precisamente radicados.

Pese a que durante la tramitación parlamentaria de dicha precitada y actualmente vigente Ley núm. 12/09, de 30 de octubre, ninguna mención se hizo ni al asilo diplomático ni a la eventual necesidad siquiera residual de su previsión legal, persiste sin embargo incólume en nuestro

36. Pastor Ridruejo, José Antonio: *Curso...*, op. cit., p. 245.

37. Esta fue la respuesta oficial del Ministro de Asuntos Exteriores a la interpelación parlamentaria en el Congreso de los Diputados a propósito del denominado caso “Mikó”, acaecido a raíz del refugio en la embajada de España en Malabo (Guinea Ecuatorial), y posterior salida de la misma de un Suboficial guineano en mayo de 1983. Al respecto, Cit. Castaño García, Isabel: “Crónica parlamentaria...”, op. cit., Pp. 200-202. También en Pastor Ridruejo, José Antonio: *Curso...*, op. cit., Pp. 245 y 246.

38. Dicho vigente precepto reglamentario en materia de extranjería ha sido pues ya parcial y sucesivamente modificado por el Real Decreto núm. 864/01, de 20 de Julio (BOE núm. 174/01); por el Real Decreto núm. 865/01, de 20 de Julio (BOE núm. 174/01); por el Real Decreto núm. 1325/03, de 24 de octubre (BOE núm. 256/03); así como por aquel otro Real Decreto núm. 2393/04, de 30 de diciembre (BOE núm. 6/05).

39. Así, la disposición derogatoria única de la Ley núm. 12/09, de 30 de octubre, de derecho de asilo y de la protección subsidiaria, deroga dicha precedente “Ley núm. 5/84, de 26 de Marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado y cuantas disposiciones de igual e inferior rango se opongan a lo establecido en esta Ley”.

acervo normativo y con mero rango reglamentario la figura del asilo naval, si bien el mismo no se incardina en modalidad alguna de asilo diplomático –tal como acaece en las convenciones iberoamericanas en la materia a las que con anterioridad se hizo ya profusa alusión-, sino como mera pauta inicial, provisoria y aún harto temporal del asilo territorial.

Pues bien, mientras el art. 273 del real decreto núm. 1024/84, de 23 de mayo (BOE núm. 129/84), por el que se aprueban las reales ordenanzas de la Armada, prescribe que: “el buque de guerra constituye el elemento básico de la Fuerza Naval para la defensa de la Patria, es fiel exponente del nivel tecnológico y cultural de la nación y se considera parte integrante de su territorio”, su art. 123 prevé expresamente –al normar entre otras las facultades de sus comandantes-, que: “podrá conceder asilo a bordo, de acuerdo con las normas del derecho internacional, a los españoles en peligro inminente, así como a los extranjeros que se hallen por razones políticas en las mismas circunstancias, a los que acogerá a reserva de consulta con la representación diplomática, comunicándolo a sus superiores lo más rápidamente posible”.⁴⁰

Se ha de hacer pues especial hincapié en la eventual trascendencia material de dicho precepto reglamentario-militar, en particular si se pone en relación tanto con el art. 11 de aquel preexistente y todavía vigente Real Decreto núm. 203/95, de 10 de febrero, conforme al que: “toda solicitud de asilo presentada en territorio español –y el buque de guerra español así desde luego cabe considerarlo normativamente-, supondrá la autorización de permanencia provisional en España, cualquiera que sea la situación jurídica del solicitante según la legislación de extranjería o la documentación de que disponga, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 14 del presente Reglamento y de los supuestos de inadmisión a trámite previstos en el Capítulo II”.⁴¹

Sin embargo, ninguna de semejantes facultades inadmisorias legal y reglamentariamente establecidas por la normativa española actualmente vigente, le corresponden ni desde luego le competen “ab initio” al comandante del buque de guerra a quien, en caso de solicitud de asilo formulada por ciudadanos foráneos que pudiesen haber accedido a bordo –bien de modo abierto o aun subrepticio, durante una estadía en puerto extranjero o inclusive con ocasión de previo rescate o salvamento en la mar-, no le quedaría entonces otra opción que acogerlos provisionalmente, cursar la petición por el cauce reglamentariamente establecido, y esperar la orden superior al respecto que en cada caso proceda.⁴²

40. Además, dichas prescripciones y facultades resultan asimismo aplicables a los correspondientes comandantes de las aeronaves militares en la medida en que conforme al art. 193 de igual Real Decreto núm. 1024/84, de 23 de Mayo, “el Comandante de aeronave tendrá además en cuenta aquellos artículos que se refieren al comandante del buque que le sean de aplicación, pues no ha de olvidarse que el mando de cualquier medio de guerra ha de ejercerse con arreglo al espíritu de estas Reales Ordenanzas”. Así, “el paradigma de la institución fue la protección otorgada por la Armada norteamericana a ciudadanos españoles a mediados del mes de agosto de 1990, con ocasión de la evacuación de nuestra colonia y personal diplomático durante la guerra civil que asoló Liberia, al ser trasladados por helicópteros de combate estadounidenses junto con ciudadanos de otros Estados comunitarios, a unidades navales de los Estados Unidos que navegaban en aquellas aguas, siendo finalmente depositados en el aeropuerto de Freetown –la capital de Sierra Leona-, donde fueron recogidos por un avión militar español y trasladados seguidamente a España”. Ramírez Sineiro, José Manuel. “El asilo naval...”, op. cit., p. 185. En cualquier caso, para el examen del asilo mediante vectores aéreos, embarcados o no, Ibid, Pp. 183-185.

41. El art. 17,1 y 2 de la vigente Ley núm. 12/09, de 30 de octubre, prescribe que: “el procedimiento –de asilo-, se inicia con la presentación de la solicitud, que deberá efectuarse mediante comparecencia personal de los interesados que soliciten protección en los lugares que reglamentariamente se establezcan, o en caso de imposibilidad física o legal, mediante persona que lo represente. En este último caso, el solicitante deberá ratificar la petición una vez desaparezca el impedimento”, así como que “la comparecencia deberá realizarse sin demora y en todo caso en el plazo máximo de un mes desde la entrada en territorio español o, en todo caso, desde que se produzcan los acontecimientos que justifiquen el temor fundado de persecución o daños graves. A estos efectos, la entrada ilegal en territorio español no podrá ser sancionada cuando haya sido realizada por persona que reúna los requisitos para ser beneficiaria de la protección internacional prevista en esta Ley”.

42. Así, el art. 19,1 y 2 de igual Norma legal actualmente vigente en España en materia de asilo, prescribe igualmente de modo harto imperativo que: “solicitada la protección, la persona extranjera no podrá ser objeto de retorno, devolución o expulsión hasta que se resuelva sobre su solicitud o ésta no sea admitida. No obstante, por motivos de salud o seguridad públicas, la autoridad competente podrá adoptar medidas cautelares en aplicación de la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración”, amén

Pese a que no haya que confundir un salvamento marítimo con situaciones de asilo naval, se producen en la práctica situaciones tales como el auxilio a embarcaciones de fortuna, o el rescate de naufragos de las mismas y de personas que huyen de conflictos armados⁴³, que a la postre resultan potencialmente susceptibles de transformarse en un supuesto límite al respecto, resultando por ende plausible dejar lo menos imprevisible posible, incluso en el mero plano normativo, el desarrollo final de una situación semejante.

Resulta por ello insólito que todavía persista la indefinición en el específico desarrollo normativo del asilo naval y aun aéreo —a pesar de haberse reiteradamente reformado en España la normativa legal y reglamentaria vigente en materia de asilo—, sin que resulte deseable en nuestra opinión que persista el vacío legal y reglamentario actual, que aboca además a dicha institución tuitivo-temporal a una automática pauta de inicial aceptación de la acogida por parte del Mando militar correspondiente que, en ocasiones, podría devenir imposible por la mera premura de la realidad fáctica, o el exceso numérico de los interesados en dicha acogida al amparo del pabellón de combate español.

Cabe reiterar así que el legislador, por un lado, perpetúa la asimilación sin excepciones del asilo naval al territorial; por otro, olvida las elementales peculiaridades administrativas imprescindibles para la adecuada práctica de la institución, a bordo de un buque de guerra o aun de una aeronave militar, debido a que no contempla la tramitación de la correspondiente solicitud individual —como en realidad seguramente sucedería en tan excepcional supuesto—, a través de la cadena de mando militar y del Ministerio de Defensa, sin que tampoco prevea expresamente la participación de representante alguno de dicho departamento, en la comisión interministerial encargada de elevar la propuesta de oportuna resolución del expediente a la autoridad unipersonal al efecto competente, sin perjuicio de que la abierta previsión normativa actual quizás permitiese solventar semejante cuestión.⁴⁴

de que “asimismo, la solicitud de protección suspenderá, hasta la decisión definitiva, la ejecución del fallo de cualquier proceso de extradición de la persona interesada que se halle pendiente. A tal fin, la solicitud será comunicada inmediatamente al órgano judicial o al órgano gubernativo ante el que en ese momento tuviera lugar el correspondiente proceso”, sin perjuicio de que el apartado 3 de igual precepto legal prevea que: “no obstante lo previsto en los artículos anteriores, podrá entregarse o extraditarse a una persona solicitante, según proceda, a otro Estado miembro de la Unión Europea en virtud de las obligaciones dimanantes de una orden europea de detención y entrega, o a un país tercero ante órganos penales internacionales”

43. “El 10 de julio del 2011... -a la Fragata F-102 “Almirante Juan De Borbon” de la Armada española-, le dijeron que debía cambiar su rumbo. A —unas decenas de millas—, de su posición había un cayuco con ciento trece personas a bordo que llevaba cuatro días a la deriva. Un remolcador chipriota lo había encontrado y había lanzado la voz de alarma...” Pero no las había auxiliado, de modo que ante su situación desesperada, hubo que subirlas a bordo hasta que finalmente “el 16 de Julio, día de la Virgen del Carmen.., la OTAN contactó con la Fragata española y anunció que podéis llevarlas a Túnez”, a cuya vista fueron transbordadas a un remolcador de esa nacionalidad. En esa ocasión, su Comandante —el C.F. (CGA) Ignacio Céspedes Camacho—, manifestó “Yo lo tengo claro. Esto lo ha resuelto la Virgen”. Al respecto. Calleja Jiménez, Alvaro: “Rescate a vida o muerte”. En: Los domingos de ABC, Madrid, 15 de Julio de 2012, Pp. 39-43.

44. El art. 23,1 y 2 de aquella Ley núm. 12/09, de 30 de octubre, prevé tanto que: “la Oficina de Asilo y Refugio, dependiente del Ministerio del Interior, es el órgano competente para la tramitación de las solicitudes de protección internacional, sin perjuicio de las demás funciones que reglamentariamente se le atribuyan”, como que “la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio es un órgano colegiado adscrito al Ministerio del Interior que está compuesto por un representante de cada uno de los departamentos con competencia en política exterior e interior, justicia, inmigración, acogida de los solicitantes de asilo e igualdad”, sin perjuicio de que su apartado 3 prevea también que: “serán funciones de la Comisión las previstas en esta Ley y aquellas otras que, junto con su régimen de funcionamiento, se establezcan reglamentariamente”. Además, sus arts. 24 y 25 regulan los respectivos procedimientos ordinario y de urgencia respecto al trámite de las solicitudes de asilo y de protección subsidiaria. Conforme al procedimiento ordinario —establecido por dicho art. 24—, “toda solicitud de protección internacional admitida a trámite dará lugar al inicio, por parte del Ministerio del Interior, del correspondiente procedimiento, al que se incorporarán las diligencias de instrucción del Expediente. Si fuera procedente la realización de nuevas entrevistas a las personas solicitantes, aquéllas deberán reunir los requisitos previstos en el artículo 17”, previéndose igualmente tanto que “finalizada la instrucción de los Expedientes, se elevarán a estudio de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, que formulará propuesta al Ministro del Interior, quien será el competente para dictar la correspondiente resolución por la que se conceda o deniegue, según proceda, el derecho de asilo o la protección subsidiaria”, como que: “transcurridos seis meses desde la presentación de la solicitud sin que se haya notificado la correspondiente resolución, la misma podrá entenderse desestimada, sin perjuicio de la obligación de la Administración de resolver expresamente y de lo dispuesto en el apartado séptimo del Art. 19 de la presente Ley”, donde se alude, en suma, a la posibilidad de ampliación de plazos y de la necesidad de información en tal caso al interesado. Asimismo, por lo que atañe al trámite de urgencia, el art. 25,1 de igual norma legal actualmente vigente establece que: “el Ministerio del Interior, de oficio o a petición del interesado, acordará la aplicación de la tramitación de urgencia, previa notificación al interesado, en las solicitudes en las que concurra —entre otras y por lo que ahora

Resultaría pues plausible abordar una reforma legal al respecto, vía ulterior adición normativa al texto de aquella vigente Ley núm. 12/09, de 30 de octubre, o aun a la eventual, actualizada y aún pendiente Normativa reglamentaria de desarrollo que sustituya a aquel añejo Real Decreto núm. 203/95, de 10 de febrero, todavía persistente, suprimiéndose en definitiva, “ex-lege”, las pautas de asimilación automática del asilo naval al territorial, en lo que atañe a aquella inicial y obligada aceptación del refugio provisorio a bordo.

Parece por tanto normativamente aconsejable la introducción de una pauta de discrecionalidad político-administrativa, que respalde una eventual negativa de acogida a bordo por parte del mando militar correspondiente, y que se derivase de imponderables tales como una mera imposibilidad material de acogimiento por mor del exiguo espacio allí disponible, en su caso, o debido a las propias circunstancias de circunspección, reserva o aún secreto de la específica misión militar encomendada al buque de guerra de que se trate.

Asimismo, también resultaría harto plausible que siquiera en los circunstanciados supuestos fácticos en que se produjesen tales peculiares modalidades de asilo naval, y aun aéreo, se previese normativamente el correspondiente cauce procedimental-decisorio, a través de la cadena de mando militar y de las autoridades del Ministerio de Defensa, así como sus pautas de participación interministerial con anterioridad a la adopción definitiva de la resolución que procediese por parte de la Autoridad competente, en materia de otorgamiento de asilo siquiera provisorio y a título de mero refugio temporal.

Además, ni siquiera sería preciso, para solventar legislativamente dicho vacío normativo, esperar a la promulgación de una reforma “ad hoc” de aquella legislación y normativa reglamentaria en materia de asilo actualmente vigente, sino que bastaría acudir a la cotidiana vía de aprovechar la promulgación de cualquier próxima norma legal, con independencia de su objeto –pese a ser eso una mera pauta de “parcheo” normativo más que una opción de depurada técnica de reformas legales-, de modo que mediante la introducción de la correspondiente disposición adicional a dicho Texto legal, se procediese a modificar de una vez aquella normativa legal y reglamentaria sobre asilo en el sentido indicado.

VI.- REFLEXIONES SOBRE UN CONTROVERTIDO SUPUESTO CONTEMPORÁNEO: EL CASO “ASSANGE”

Julian Assange es un periodista y editor de nacionalidad australiana que llegó a Suecia en el verano del 2010, a fin de refugiarse del acoso internacional al que decía tenerlo sometido el gobierno estadounidense en su condición de fundador de Wikileaks –un sitio de INTERNET-, donde se publicitaron fraudulentamente miles de documentos militares y diplomáticos de los Estados Unidos, clasificados como reservados e inclusive secretos, lo que determinó la prisión y enjuiciamiento, por la justicia militar norteamericana, del soldado de la *U.S. Army*, Bradley

interesa-, alguna de las siguientes circunstancias: a) Que parezcan manifiestamente fundadas; b) Que hayan sido formuladas por solicitantes que presenten necesidades específicas, especialmente, por menores no-acompañados”, sin perjuicio de que mientras el apartado 2 de igual precepto legal ahora vigente apunta que: “cuando la solicitud de protección internacional se hubiera presentado en un Centro de Internamiento para Extranjeros, su tramitación deberá adecuarse a lo dispuesto en el artículo 21 de esta Ley para las solicitudes en frontera. En todo caso, presentadas las solicitudes en estos términos, aquellas que fuesen admitidas a trámite –también por lo que ahora importa-, se ajustarán a la tramitación de urgencia prevista en el presente artículo”, su apartado 3 prevé también que: “la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio será informada de los Expedientes que vayan a ser tramitados con carácter de urgencia”, prescribiendo finalmente su apartado 4 que: “será de aplicación al presente procedimiento lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley, salvo en materia de plazos que se verán reducidos a la mitad”.

Manning, como autor material de dicho hecho, cuya perpetración habría sido presuntamente instigada por dicho ciudadano australiano.

Dicho ciudadano australiano intimó allí, una vez en tierras suecas, con dos mujeres llamadas Anna Ardin y Sofía Wilen que, respectivamente, acabaron acusándole, la primera, de haberla forzado a tener relaciones sexuales sin preservativo —lo que en Suecia puede constituir un delito penal de carácter grave de índole sexual, inclusive con connotaciones de violación—, así como la segunda lo acusó de haberla acosado sexualmente⁴⁵, de modo que envuelto pues Julian Assange en un impopular proceso judicial, por la imputación de aquellos presuntos delitos de índole común, recaló luego en el Reino Unido donde —a requerimiento de las autoridades suecas— sería primero detenido, y, sometido después a arresto domiciliario, en una mansión situada en la localidad británica de Norfolk —previo pago de una cuantiosa fianza de doscientas mil libras esterlinas prestada al efecto por amigos británicos—,⁴⁶ a la espera de una eventual vista acerca de su posterior entrega a aquel Estado nórdico.

Sin embargo, temeroso de que los Estados Unidos de América se aprovecharan de su situación, pidiendo su extradición a las autoridades británicas a fin de juzgarlo también por aquella masiva filtración mediático-documental de secretos de Estado, el 16 de junio de 2012 Julian Assange quebrantó su arresto domiciliario, para aparecer refugiado el 19 de junio en el interior de la embajada ecuatoriana en Londres, donde al parecer habría sido entonces acogido provisionalmente debido a su temor más o menos fundado de ser entregado a las autoridades estadounidenses, a pesar de que las mismas nunca promovieron reclamación de extradición alguna ante el Gobierno de Su Majestad británica.

Pese a ello, Julian Assange obtuvo del gobierno ecuatoriano asilo diplomático en la embajada del Ecuador en Londres, el 16 de agosto de 2012,⁴⁷ desatándose así la controversia política y jurídica de todos conocida, sin perjuicio de que dicha colisión diplomática alcanzase su máximo nivel cuando insólitamente el Ministro de Asuntos Exteriores británico, William Hage, remitió una comunicación a su homólogo ecuatoriano Ricardo Patiño, apuntando la posibilidad de que la policía británica accediese unilateralmente al interior de la embajada ecuatoriana, en la capital inglesa, a fin de detener allí a dicho ciudadano australiano, bajo el pretendido amparo de la Ley británica de *Premisas Consulares y Diplomáticas* de 1987,⁴⁸ promulgada a raíz de que un disparo, procedente de la embajada de Libia en el Reino Unido, acabase en su día con la vida de un agente policial británico.

Ciertamente, no sólo la situación fáctica no resultaba ni de lejos equiparable —ya que ninguna agresión se había perpetrado desde la Misión diplomática ecuatoriana radicada en Londres—, sino que de materializarse la advertencia del *Foreign Office*, supondría la conculcación abierta y palmaria de uno de los pilares de las relaciones internacionales contemporáneas, así como del derecho internacional vigente: el principio de la inviolabilidad de las Misiones diplomáticas.

45. Al respecto, Wurgatz, Rami-Pérez, Begoña: “Ecuador otorga asilo a Assange pero Londres no le dejará salir”. En: *El Mundo*, Madrid, 17 de Agosto de 2012, Pp. 1 y 16.

46. Al parecer, contribuyeron a semejante causa —entre otros—, personajes conocidos como Ken Loach; Jemima Khan y John Pilger. Al respecto, Torrecillas, Toni: “Assange, el anfitrión”. En: *El País* S. Moda, Madrid, núm. 61; 17 de Noviembre de 2012, Pp. 82 y 83.

47. Al efecto, Mena, Paul-Tubella, Patricia: “Ecuador desafía a Reino Unido y EE. UU. al otorgar asilo a Assange”. En: *El País*, Madrid, 17 de Agosto de 2012, p.1.

48. Sin embargo, “el argumento al que se había acogido el Reino Unido para fundamentar su amenaza —apunta nuestra doctrina—, no puede tomarse en serio”, ya que “el Reino Unido no ha denunciado la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, de ahí que dicha Ley británica de 1987, en lo que pueda estar en contradicción con dicho Convenio, carece de toda eficacia jurídica”. Al respecto, Gimbernat, Enrique: “Assange y el Derecho Internacional”. En: *El Mundo*, Madrid, 21 de Agosto de 2012, p. 11.

Así, “la advertencia inicial de las autoridades británicas de aplicar una Ley interna de 1987 en detrimento de esta figura internacional –proclamó Roldán Barbero-, supone una barbaridad jurídica y una torpeza política”,⁴⁹ sin perjuicio de que: “su corolario sea –concluye Cuesta Francisco-, que la policía británica no puede entrar a buscar a Assange dentro de la embajada sin vulnerar de forma flagrante aquel Convenio de Viena, que no sólo es una norma convencional sino que se considera de *ius cogens* en el Derecho Internacional Público y, por tanto, tiene preeminencia sobre otras”.⁵⁰

Dicho palmario error de la avezada diplomacia británica determinó que el gobierno ecuatoriano pudiese articular enseguida una contundente respuesta formal, inclusive regionalmente orquestada –al ser colectivamente asumida por los Estados integrantes de la *Alianza Bolivariana de los pueblos para Nuestra América (ALBA)*, de la *Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)*-, junto con Bolivia y, por supuesto, Venezuela,⁵¹ de modo que el presidente ecuatoriano Rafael Correa aprovechó la torpeza británica y manifestó públicamente que: “sería suicida” para el Reino Unido una violación de su sede diplomática, al advertir que un hecho así sentaría un precedente y: “más tarde –subrayó dicho máximo mandatario ecuatoriano-, se podrían violar las sedes diplomáticas de ese país en todo el planeta, y no tendrían qué decir”.⁵²

Afortunadamente, semejante asalto de los locales diplomáticos ecuatorianos en Londres, ni se ha producido ni desde luego tampoco tiene visos de realizarse, hasta el punto de que bien puede afirmarse que, como consecuencia del controvertido caso “Assange”, el principio general internacional inclusive convencionalmente aceptado de la inviolabilidad de los locales de las representaciones diplomáticas, no sólo ha permanecido incólume sino que inclusive ha salido reforzado.

Sin embargo, el hecho indiscutible de que el asilo diplomático encuentre su efectivo paraguas formal y material, en la absoluta prevalencia y observancia de la inviolabilidad de los locales diplomáticos, no debe llevar al error de considerar que la acogida de Julian Assange en la embajada del Ecuador en Londres, constituya supuesto legítimo alguno de asilo exterior, ya que dicho ciudadano australiano ni es un delincuente político, ni tampoco ha sido objeto de persecución alguna de tal índole, ni en el Reino Unido ni tampoco en Suecia, habiéndosele reclamado exclusivamente por responsabilidades penales inherentes a aquellos dos delitos comunes de naturaleza sexual antes referenciados.

Además, tampoco el Reino Unido puede hacer otra cosa que cooperar a la ejecución de la requisitoria de las autoridades suecas –máxime si se ha concretado la reclamación de Julian Assange a través de la pauta procedimental de una orden europea de detención y entrega-,⁵³ ya

49. Al efecto, Roldán Barbero, Javier: “Assange, entre la política y el derecho”. En: *El País*, Madrid, 23 de Agosto de 2012, p. 6.

50. Así, Cuesta Francisco, Sergio: “Tres figuras jurídicas que se solapan en el llamado caso Assange: el asilo diplomático, la extradición y la inmunidad diplomática”. En: *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 849, 27.09.12, p. 9.

51. Para una precisa referencia al respecto, Wurgatz, Rami: “Una agresión contra toda Latinoamérica”. En: *El Mundo*, Madrid, 17 de Agosto de 2012, p. 17.

52. Cit. Martí, Rafael: “Correa asegura que sería un suicidio para Londres allanar la embajada”. En: *ABC*, Madrid, 22 de Agosto de 2012, p. 28.

53. Así, “en la Unión Europea, la orden europea de detención y entrega –señalaba recientemente Cuesta Francisco-, sustituye desde 2003 los complejos procesos que variaban según cada legislación nacional en el caso de una extradición. Según el principio jurídico del reconocimiento mutuo, esto es, que los Estados miembros de la Unión Europea ofrecen un nivel equiparable y suficiente de garantías procesales y respeto de los derechos humanos, todo Estado comunitario ha de extraditar automáticamente a una persona requerida por la Justicia de otro país de la Unión Europea. Aunque en el caso Assange hubo algunas disputas formales en un primer momento –en cuanto el requerimiento se hizo por Autoridades fiscales suecas y no judiciales-, tras diversas instancias el Reino Unido ha reconocido la legalidad del requerimiento de Estocolmo”. Cuesta Francisco, Sergio: “Tres figuras jurídicas...”, op. cit., p. 9. En cualquier caso, no faltaron voces que mostraron su extrañeza de que las propias autoridades comunitarias no hayan considerado

que no sólo se trata de un Estado comunitario, sino que la reputación de su sistema político y judicial resulta difícilmente mejorable.

Mientras se mantenga la requisitoria de las autoridades de Suecia respecto de la necesidad de aprehensión y traslado de Julian Assange a su jurisdicción, el Reino Unido no puede hacer legítimamente más que esperar, respetando por un lado la inviolabilidad de la embajada ecuatoriana en Londres y sin que, por otro, pueda acceder a considerar su acogida allí como asilo diplomático, al no darse siquiera los requisitos formales, materiales y personales precisos; al no reconocer dicha institución tuitivo-regional, a raíz de no haber sido tampoco nunca *parte en los Tratados internacionales regionales* en la materia al efecto vigentes, y al no haber ido en la práctica internacional más allá del mero y ocasional acogimiento provisional, a título humanitario, de personas perseguidas, sin obligación de recíproca contraprestación ni compromiso obligacional alguno a título de precedente.

Por consiguiente, el gobierno de su Majestad británica tampoco estaría obligado a otorgar salvoconducto alguno, que garantizase la salida de dicho prófugo australiano de su actual e inviolable refugio diplomático ecuatoriano en la capital inglesa, a fin de obtener su salida de suelo británico primero, y su traslado y ulterior asilo territorial en Ecuador, o en cualquier otro Estado que optase por otorgarle a Julian Assange semejante acogida territorial.

“Así las cosas, el Reino Unido se enfrenta a una situación complicada –afirma nuestra doctrina a modo de balance final–, ante obligaciones jurídicas dispares: tiene, según el derecho comunitario, la obligación de entregar a Assange a las autoridades judiciales suecas, pero no puede entrar a capturarlo a la embajada del Ecuador –en Londres–, sin vulnerar una norma –internacional–, de “*ius cogens*”, sin que “tampoco tenga la obligación *sensu contrario* de dejarle marchar a Ecuador, pues el asilo diplomático no es reconocido”⁵⁴ por el gobierno británico.

Se han levantado pues múltiples voces acusadoras que tachan de abusiva e infundada la posición de Ecuador, y de tratar de aprovecharse ilegítimamente del principio de la inviolabilidad de las Misiones diplomáticas general y convencionalmente aceptado, a fin de echar un iconoclasta pulso no sólo con el Reino Unido sino indirectamente con los Estados Unidos de América, respecto a los que el presidente ecuatoriano Rafael Correa ha marcado crecientes distancias, tanto a nivel interno como en su política exterior, a raíz de su alineación con los planteamientos nacionalistas-bolivarianos de Venezuela y Bolivia.

“Presumo –afirma David Morel, profesor de Derecho Internacional en la Universidad de Guayaquil, en Ecuador– que Correa tuvo en mente no el interés del país –al otorgarle el asilo

que: “valga la pena salir al paso de las infundadas críticas lanzadas contra dos de sus Estados miembros ni defender un Instrumento –legal–, pregonado como fundamental de la Unión –dicha Orden europea de detención y entrega–, origen de la –inicial–, detención de Assange por las autoridades del Reino Unido”. Palacio, Ana: “Julian Assange: fraude al Estado de derecho”. En: *El País*, Madrid, 22 de Agosto de 2012, Pp. 23 y 24. Dicho Instrumento comunitario entró en vigor en fecha 1 de Enero del 2004 para Portugal; Dinamarca; Reino Unido; Finlandia; Suecia, Bélgica, Irlanda y España, sin perjuicio de que posteriormente se hayan ido uniendo al efecto los demás Estados comunitarios. Para un preciso repaso en nuestra doctrina de la introducción y desarrollo en el ámbito comunitario europeo de dicha “Euroorden”, García Sánchez, Beatriz: *La extradición...*, op. cit., Pp. 405 y ss.. Así, dicho instrumento normativo se encuentra vigente en el ámbito comunitario en virtud de la Decisión-Marco del Consejo de Ministros de Justicia e Interior de la Unión Europea de fecha 13 de junio de 2002 relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (DOCE L 190/1, de 18 de julio del 2002), que en el ámbito interno de España ha sido objeto de adaptación normativa y desarrollo mediante tanto la L.O. núm. 2/03, de 14 de marzo (B.O.E. núm. 65/03), complementaria de la Ley sobre la Orden europea de detención y entrega –por la que se modificaron los arts. 65-4º y 88 de aquella otra L.O. núm. 6/85, de 1 de julio, del Poder Judicial, atribuyéndose el conocimiento competencial de ejecución en España de dichas órdenes emanadas de terceros órganos judiciales de Estados comunitarios a los Juzgados Centrales de Instrucción y a la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional–, como de aquella otra Ley núm. 3/03, de 14 de marzo (B.O.E. núm. 65/03), sobre la orden europea de detención y entrega.

54. Cuesta Francisco, Sergio: “Tres figuras jurídicas...”, op. cit., cit., p. 9.

a Julian Assange en su Embajada en Londres-, sino proyectarse como paladín de la libertad de expresión para contrarrestar su fama como castigador de los informadores”,⁵⁵ de modo que parece también razonable incluso en la sociedad internacional que: “haya que dar ejemplo antes de dar lecciones, pero es evidente –como con todo acierto refiere Roldán Barbero a propósito de dicho caso-, que nos encontramos con una disputa geoestratégica, más allá y por encima de lo jurídico”.⁵⁶

En semejantes circunstancias, el acercamiento de posturas entre los Estados directamente concernidos parece difícil –Ecuador y el Reino Unido en un primer plano, y Suecia en el proscenio internacional al mantener su requisitoria a fin de la entrega de dicho prófugo refugiado, al discutible amparo de la inviolable cobertura diplomática otorgada-, de modo que el enquistamiento de semejante contencioso político, diplomático y jurídico parece asegurado.

La acogida de Julian Assange, en el interior de los angostos locales diplomáticos ecuatorianos en Londres, va pues para largo según parece reconocer el propio presidente ecuatoriano Rafael Correa, al manifestar que existe la posibilidad de que su situación “se pueda perpetuar”,⁵⁷ de modo que: “de seguir así las cosas –afirma Yáñez-Barnuevo-, se expone a pasar como Haya de la Torre en la embajada colombiana en Lima (Perú), entre 1949 y 1954, varios años encerrado en la embajada ecuatoriana en Londres”.⁵⁸

CONCLUSIONES

La tuitiva institución del asilo extraterritorial goza de buena salud, bien sea bajo la figura convencional de específico ámbito territorial iberoamericano, conocida como *asilo diplomático*, o

55. Cit. Wurgatz, Rami-Pérez, Begoña: “Ecuador otorga asilo a...”, op. cit., p. 16.

56. Roldán Barbero, Javier: “Assange, entre la...”, op. cit., p. 6. Así, “Correa inaugura su mandato en 2006, logra que se apruebe en 2008 una constitución que aloja cómodamente eventuales arranques autoritarios, y es reelegido en 2009 con el propósito de reinventar un país, que hasta entonces había sido fuertemente inestable, caciquil y oligárquico. El Presidente, doctor en Economía, formado en Bélgica y Estados Unidos –y por ello nada que ver con sus autodidactas aliados Hugo Chávez en Venezuela y Evo Morales en Bolivia-, ha liquidado en seis años de gobierno a la vieja clase política, hasta el extremo de que en las presidenciales de febrero de 2013 lo más parecido a la oposición es una amalgama de izquierdistas escindidos de su propio partido, Alianza País. A favor de ingresos petroleros que han ascendido a más de 60.000 millones de euros en los últimos seis años, ha reducido las disparidades económicas, en especial con un Bono de Desarrollo Humano que cubre a un 40% del país, y es intachablemente sincero cuando propugna un Ecuador igualitario, jacobino, moderno y si le dejan, occidental, ajeno a cualquier recuperación de la noche precolombina de los tiempos. Pero la extrema consunción de los partidos ha entregado a la prensa el regalo envenenado de convertirse en una oposición a la que Correa percibe como el enemigo a batir, si quiere llevar a término un proyecto no dictatorial pero sí hegemónico, que el politólogo Guillermo O’Donnell califica de democracia delegativa. Los ataques y limitaciones a la libertad de expresión, la misma que dice defender con el asilo a Assange, se han sucedido en el estilo truculento que le caracteriza. Un día se exhibe quemando un diario en Quito; otro prohíbe que se dé publicidad oficial a la prensa privada, o a funcionarios y ministros que hagan declaraciones a los medios mercantilistas, propiedad de seis familias y, a lo Chávez, cuando le parece oportuno obliga a emitir en cadena sus peroratos o enarbola en TV fotos de periodistas críticos como si fueran los “wanted” de una película del Oeste. Tiene, finalmente, un concepto tan radical de lo que puede ser calumnia o injuria contra su persona, que en los últimos cuatro años ha demandado a 25 políticos, periodistas e instituciones, entre ellos el diario *El Universo*, condenado a pagar una multa de 30 millones de euros. Ese proyecto de vaciamiento de los cuerpos sociales se asienta sobre dos grandes patas: la reforma de la Justicia, que apunta a crear una nueva judicatura dócil al poder; y una ley de Comunicación, coronada por un Ente regulador y un reparto de frecuencias que romperían a favor del gobernante el precario equilibrio que aún se mantiene, porque al Presidente le faltan los escaños necesarios para aprobarla en el Senado. Correa está librando lo que considera una guerra al privilegio, que teme perder si se atiende a la panoplia de medios de acción que contempla la democracia occidental. Y en esa embriaguez de sí mismo ve súbitamente una utilidad en Assange, tanto para competir con Chávez en la carrera por la celebridad universal, como para valerse de ella para redondear su victoria en las presidenciales. El hacker australiano sería, así, el instrumento y Correa el instrumentista. Su teoría del Estado se resume en una idea: el voto todo lo puede y la independencia de los poderes es sólo una cosmética para democracias exhaustas. El bien común lo define exclusivamente el elegido del pueblo y Assange..., es una jugada política en defensa de la libertad de expresión, pero únicamente la del prójimo, lejos del país del medio del mundo”. Bastentier, Miguel Ángel: “Ya cumple condena”. En: *El País*, Madrid, 22 de Agosto de 2012, p. 6.

57. Cit. Fuertes, Santiago F.: “Hay un indigenismo infantil que ve la pobreza como parte del folclore”. En: *El País*, Madrid, 16 de noviembre de 2012, p. 8. Incluso con anterioridad ya se había recogido que “el Presidente Rafael Correa anunció que el periodista –es decir, Julian Assange-, puede estar por tiempo indefinido en la embajada de Ecuador en Londres”. Cit. Rivero, Raúl: “Azares del amparo diplomático”. En: *El Mundo*, Madrid, 24 de Agosto de 2012, p. 2.

58. Yáñez-Barnuevo, Juan Antonio: “Assange: o diálogo o años en la Embajada”. EN: *El País*, Madrid, 8 de Septiembre de 2012, p. 27.

aún mediante aquella práctica de raíz *consuetudinario-humanitaria*, entendida como *refugio temporal* en los locales diplomáticos, al amparo del principio convencional de la absoluta inviolabilidad de las representaciones diplomáticas, ante el Estado donde se produzca la persecución de personas o grupos cuya vida, libertad o integridad se encuentren grave e injustificadamente amenazadas.

Cierto es –como afirma Mangas Martín-, que: “entre la opinión pública no se llega a distinguir entre el refugio temporal en una embajada al amparo de la inviolabilidad de los establecimientos diplomáticos..., y el asilo diplomático”,⁵⁹ pero sin embargo el resultado patente es que la vigencia de ambas figuras –en la que la primera es siempre presupuesto material de que a veces se produzca la segunda-, ha permitido salvaguardar a menudo a múltiples personas e inclusive a familias enteras.

Mientras la noción del *asilo diplomático* requiere en la actualidad el respaldo de un instrumento convencional bilateral, o inclusive multilateral de carácter regional, el *refugio temporal* en los locales diplomáticos constituye ahora una mera y tuitiva práctica internacional humanitaria, ejercida inclusive a escala global en episódicas situaciones extremas de peligro individual o colectivo, al amparo de aquella inviolabilidad de las representaciones diplomáticas, sentada universalmente por el art. 22,1 de la Convención sobre Relaciones Diplomáticas, hecha en Viena el 18 de abril de 1961, y conforme a que: “los locales de la Misión son inviolables”.

Además, “hay que señalar una evolución importante –refiere asimismo nuestra doctrina en lo que atañe a dichas nociones de *refugio temporal* al amparo de los correspondientes locales diplomáticos o del propio asilo diplomático-, a la luz de los casos de miles de cubanos refugiados en la embajada de Perú en La Habana (Cuba), en los años 80, o también en la embajada de España en los 90, o de miles de germano-orientales o de albaneses en las embajadas de los Estados europeo-occidentales poco antes de la caída del Muro de Berlín”.⁶⁰

Semejantes casos inclusive de carácter multitudinario: “parecen ofrecer pruebas de que la finalidad de protección del asilo diplomático o del *refugio temporal* frente a persecuciones políticas, se ha ido desvirtuando –refiere asimismo Mangas Martín-, de modo que al enjuiciar o al tener que hacer frente a estas situaciones priman en los Estados las apreciaciones políticas discrecionales ante cada situación, sin que por tanto la existencia de peligro inminente para la vida, o la integridad de esas personas, sea determinante para la concesión del refugio temporal”,⁶¹ de manera que: “la reacción de los Estados afectados ante estas situaciones no es uniforme y obedece por tanto a actuaciones discrecionales motivadas por intereses políticos –concluye dicha autora-, bien ya sea incitando a los acogidos a la inviolabilidad a abandonar voluntariamente la Misión diplomática, obteniendo del gobierno territorial las garantías de que no se adoptarán represalias contra los asilados, ya sea gestionando con las autoridades territoriales la obtención de permisos de salida”.⁶²

Si el otorgamiento de refugio provisorio y temporal al amparo de la inviolabilidad de los locales diplomáticos reviste indudables connotaciones políticas, inclusive inherentes a la determinación de inequívocas pautas jerárquicas de preeminencia, en la sociedad internacional contemporánea –lo que resulta por demás harto palpable en el caso “Assange”-, no parece

59. Mangas Martín, Araceli: “Una norma limitada”. En: *El Mundo*, Madrid, 18 de Agosto de 2012, p. 18.

60. Mangas Martín, Araceli: “El refugio temporal en...”, *op. cit.*, Pp. 638 y 639.

61. *Ibid.*, p. 638.

62. *Ibid.*, p. 638.

aconsejable renunciar “a priori” a semejante posibilidad en virtud de los postulados de la propia legislación interna.

Sin embargo, eso es lo que ha hecho España al promulgar su legislación de asilo actualmente vigente, en la medida en que el art. 38 de aquella precitada Ley núm. 12/09, de 30 de octubre, precisamente excepciona en todo caso del acogimiento, o resguardo temporal en nuestras representaciones diplomáticas en el extranjero, a aquellas personas foráneas que sean nacionales del Estado donde nuestra embajada se encuentre radicada.

Mientras dicho preciso tenor legislativo se articula, como excusa del ejercicio de una política discrecionalmente activa por parte de España, en materia de unilateral otorgamiento de efectivo resguardo temporal de ciudadanos extranjeros, en nuestros locales diplomáticos radicados donde los mismos sean originarios –donde por ende más normal resultaría que se diesen injustificadas persecuciones a aquéllos-, persiste como antagónico e irrestricto supuesto la asimilación del asilo naval al territorial, y la posibilidad de obligado otorgamiento de resguardo temporal de personas foráneas, al amparo del pabellón de combate español conforme a aquella singularizada normativa legal y reglamentario-castrense, antes pormenorizadamente reseñada.

Semejante ambivalente y aun pendular normativa interna española en materia de asilo y, en particular, en orden a la respectiva imposibilidad, o al obligado otorgamiento de refugio provisorio a los ciudadanos extranjeros, según se trate de las embajadas de España en el extranjero donde las mismas radiquen, o de nuestros buques de guerra, resulta difícil de comprender, a la luz de los principios de eficacia, coherencia y coordinación de nuestros poderes públicos auspiciados por los Arts. 97 y 103,1 de la constitución.⁶³

Urge pues revisar a fin de integrar mejor la singular normativa reglamentaria militar española en materia de asilo naval, aeronaval y también aéreo, con la legislación actualmente vigente en materia de asilo territorial, sin olvidar desde luego las peculiaridades materiales y jurídicas inherentes al buque de guerra, y a las aeronaves militares, y las finalidades a las que sirven ya que, en definitiva, cumplir eficazmente la misión encomendada en defensa de la Patria, y del interés nacional, sigue siendo la regla suprema de escrupulosa observancia.

BIBLIOGRAFÍA

- ACCIOLY, Hildebrando: “Algunas considerações sobre o asilo diplomático e o asilo territorial”. EN: *Estudios de Derecho Internacional. Homenaje al Profesor Camilo Barcia Trelles*. Universidad de Santiago de Compostela, 1958, Pp. 283-289.
- ALCOFAR NASSAES, José Luis: *La Marina italiana en la Guerra de España*. Barcelona, Euros, 1975.
- ARANZADI, Estanislao de: *Diccionario de Legislación*. T. VI. Pamplona, Aranzadi, 1951, M. 7445, Pp. 1223 y ss.
- ARROYO MARTINEZ, Ignacio: *Legislación Internacional Marítima y Fuentes complementarias*. Madrid, Tecnos, 1998.
- ARROYO MARTINEZ, Ignacio: *Curso de Derecho Marítimo*. Pamplona, Editorial Aranzadi,

63. Mientras el art. 97 de la constitución española establece tanto que: “el Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado”, como que: “ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes”, el art. 103,1 de nuestra Carta magna también prescribe que: “la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley al Derecho”.

2005.

- AZCARRAGA BUSTAMANTE, José Luis de: *Legislación Internacional Marítima*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas – Ministerio de Marina, Madrid, 1955.
- AZCARRAGA BUSTAMANTE, José Luis de: *Derecho Internacional Marítimo*. Barcelona, Ariel, 1970.
- AZCARRAGA BUSTAMANTE, José Luis de: *Derecho del Mar*. T. I y II. Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá de Henares, 1983.
- BAINTON, Roland H.: *Actitudes cristianas ante la guerra y la paz*. Madrid, Tecnos, 1963.
- BALDONI, Claudio: “Les navires de guerre dans les eaux territoriales étrangères”. EN: *Recueil des Cours*. T. 65, 1938-III, Pp. 285 y ss.
- BARBERO SANTOS, Marino: “El Derecho de Asilo. Introducción a su estudio”. EN: *Estudios de Criminología y Derecho Penal*. Valladolid, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, 1972.
- BARBOZA, Julio: *Derecho Internacional Público*. Buenos Aires, Zavalía Editor, S.A., 1999.
- BARCIA TRELLES, Camilo: “El derecho de asilo y el caso Haya de la Torre: Glosas a una Sentencia”. EN: *Revista Española de Derecho Internacional*. Vol. III, núm. 3, 1950.
- BASTENIER, Miguel Ángel: “Ya cumple condena”. EN: *El País*, Madrid, 22 de Agosto de 2012, p. 6.
- BENEYTO PEREZ, Juan: *Textos políticos españoles en la Baja Edad Media*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1944.
- BOUTEILLET-PAQUET, Daphné: *L'Europe et le droit d'asile*. París, L'Harmattan, 2001.
- CABLE, James: *Diplomacia de cañoneras*. Buenos Aires, El Ateneo, 1971.
- CALLEJA JIMENEZ, Álvaro: “Rescate a vida o muerte”. EN: *Los domingos de ABC*, Madrid, 15 de Julio de 2012, Pp. 39-43.
- CAMPOAMOR, Clara-FERNANDEZ CASTILLEJO, Federico: *Heroísmo criollo. La Marina argentina en el drama español*. Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, 1983.
- CASTAÑO GARCIA, Isabel: “Crónica Parlamentaria de Asuntos Exteriores”. EN: *Revista de Estudios Internacionales*, Vol. 5, núm. 1, Enero-Marzo, 1984, Pp. 178 y ss..
- COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE: “Arrêt du 20 Novembre 1950. Affaire du Droit d'Asile (Colombie-Pérou)”. EN: *Recueil*, 1950, Pp. 266 y ss..
- CUESTA FRANCISCO, Sergio: “Tres figuras jurídicas que se solapan en el llamado caso Assange: el asilo diplomático, la extradición y la inmunidad diplomática”. EN: *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 849, 27.09.12, p. 9.
- DE ERICE Y O'SHEA, José Sebastián: *Derecho Diplomático*. T. II. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1954.
- DIAZ, Eusebio: “Asilo”. EN: *Enciclopedia Jurídica Española*. Barcelona, Seix, 1910, Pp. 669 y ss..
- DIEZ DE VELASCO VALLEJO, Manuel: “El derecho de asilo diplomático en la Convención de Caracas de 1954”. EN: *Estudios de Derecho Internacional. Homenaje al Profesor Camilo Barcia Trelles*. Universidad de Santiago de Compostela, 1958, Pp. 291-305.
- DIEZ DE VELASCO VALLEJO, Manuel: *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid, Tecnos, 2008.
- ESPADA RAMOS, María Luisa-MOYA ESCUDERO, Mercedes: “La Ley Reguladora del Asilo y Condición del Refugiado de 26 de Marzo de 1984: ¿Nacionalismo o Internacionalismo?”. EN: *Revista de Estudios Internacionales*. Vol. 6, núm. 1, Enero-Marzo, 1985, Pp. 73 y ss.
- FARIÑA GUITIAN, Francisco: *El buque de guerra ante el Derecho Internacional*. Madrid, Editorial Naval, 1941.
- FARIÑA GUITIAN, Francisco: *Derecho y Legislación Marítima*. Barcelona, Bosch, 1955.
- FERNANDEZ RODERA, José Alberto: “Control de fronteras y modalidades especiales de asilo”. EN: *Novedades legislativas en materia de asilo y extranjería*. Madrid, CGPJ, 2010.

- FERNANDEZ TOMAS, Antonio; SANCHEZ LEGIDO, Angel y ORTEGA TEROL, Juan Miguel: *Manual de Derecho Internacional Público*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.
- FRADE MERINO, Fernando: *El Islam y su cuna*. Madrid, E.T., 1981.
- GARCIA ARIAS, Luis: *Corpus Iuris Gentium*. Zaragoza, Octavio y Férez, S.L., 1968.
- GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo; MUÑOZ MACHADO, Santiago y MESTRE DELGADO, Juan Francisco: *Código de las Leyes Administrativas*. T. I. Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, S.A., 2012.
- GARCIA SANCHEZ, Beatriz: *La extradición en el Ordenamiento interno español, internacional y comunitario*. Granada, Editorial Comares, 2005.
- GIMBERNAT, Enrique: “Assange y el Derecho Internacional”. EN: *El Mundo*, Madrid, 21 de Agosto de 2012, p. 11.
- GOMEZ MAMPASO, María Valentina-SAENZ DE SANTA MARIA GOMEZ-MAMPASO, Blanca: *Una aproximación a la historia de las Relaciones diplomáticas*. Madrid, Publicaciones de la Universidad Pontificia de Comillas, 2001.
- GONZALEZ CAMPOS, Julio Domingo; SANCHEZ RODRIGUEZ, Luis Ignacio y ANDRES SAENZ DE SANTA MARIA, Paz: *Curso de Derecho Internacional Público*. Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, S.A., 2008.
- GRETTON, Sir Peter: *El factor olvidado. La Marina británica y la Guerra Civil española*. Madrid, San Martín, 1984.
- GUERRA CABALLERO, Antonio: *Manual jurídico práctico para las actuaciones del Servicio de Vigilancia Aduanera*. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1990.
- HERNANDO SANTIAGO, Francisco José: *Extranjeros pero no extraños ante la Justicia*. Madrid, Tribunal Supremo-Consejo General del Poder Judicial, 2002.
- HERVADA, Javier-ZUMAQUERO, José M.: *Textos internacionales de Derechos Humanos*. Pamplona, EUNSA, 1978.
- JIMENEZ PIERNAS, Carlos: *Introducción al Derecho Internacional Público. Práctica de España y de la Unión Europea*. Madrid, Tecnos, 2011.
- MALDONADO RAMOS, Jaime: “Extranjeros y Defensa Nacional”. EN: *Tratado de Extranjería (Aspectos civiles, penales, administrativos y sociales)*. Pamplona, Thomson-Aranzadi, 2006, Pp. 805-842.
- MANGAS MARTIN, Araceli: “El refugio temporal en las misiones diplomáticas. La posición y práctica españolas”. EN: DIEZ DE VELASCO VALLEJO, Manuel: *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid, Tecnos, 2008.
- MANGAS MARTIN, Araceli: “Una norma limitada”. EN: *El Mundo*, Madrid, 18 de Agosto de 2012, p. 18.
- MARIÑO MENENDEZ, Fernando: “Política y régimen del asilo de la Unión Europea”. EN: *Estudios de Derecho Internacional en homenaje al Profesor Ernesto J. Rey Caro*. T. II. Córdoba, Drnas-Lerner Editores, 2007.
- MARTINEZ MORCILLO, Amador: *La función diplomática*. Madrid, MAEC-Ibersaf Editores, 2005.
- MILLAN GARRIDO, Antonio: *Justicia Militar*. Barcelona, Editorial Ariel, S.A., 2005.
- MONROY CABRA, Marco Gerardo: *Derecho Internacional Público*. Santa Fe de Bogotá, Editorial Temis, S.A., 1998.
- MORAL RONCAL, Antonio Manuel: *El asilo diplomático en la Guerra Civil española*. Madrid, Editorial Actas, S.L., 2001.
- NUÑEZ HERNANDEZ, Jesús-MARTI MARTI, Xavier: *La función consular en el Derecho español*. Madrid, MAEC, 2009.
- NUSSBAUM, Arthur: *Historia del Derecho Internacional*. Madrid, Edersa, 1949.
- OPPENHEIM, L.: *Tratado de Derecho Internacional Público*. T. I. Vol. II, Barcelona, Bosch, 1961.

- PALACIO, Ana: “Julian Assange: fraude al Estado de derecho”. EN: *El País*, Madrid, 22 de Agosto de 2012, Pp. 23 y 24.
- PASTOR RIDRUEJO, José Antonio: *La protección a la población civil en tiempo de guerra*. Universidad de Zaragoza, 1959.
- PASTOR RIDRUEJO, José Antonio: “Los incidentes diplomáticos del Irán y el Derecho Internacional”. EN: *Razón y fe*, núm. 984, Enero, 1979, Pp. 61 y ss..
- PASTOR RIDRUEJO, José Antonio: *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. Madrid, Tecnos, 2012.
- PEREZ DE CUELLAR, Javier: *Manual de Derecho Diplomático*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- PLANTEY, Alain: *Tratado de Derecho Diplomático. Teoría y práctica*. Madrid, Editorial Trivium, S.A., 1992.
- POLIBIO: *Historia Universal bajo la República romana*. Tomo I. Barcelona, Iberia, 1968.
- QUINTANO RIPOLLES, Antonio: “Asilo”. EN: *Nueva Enciclopedia Jurídica*. T. III. Barcelona, Seix, 1978.
- RAMIREZ SINEIRO, José Manuel: “Armas, Guerra y Derecho de Guerra: orígenes, desarrollo y crisis”. EN: *Boletín de Información del CESEDEN*, núms. 163 y 164-VIII, Mayo, 1982.
- RAMIREZ SINEIRO, José Manuel: “El Asilo Naval. Análisis de dicha institución a la luz de la reciente normativa española en materia de asilo”. EN: *Revista General de Derecho*, núms. 517-518, Octubre-Noviembre, 1987, Pp. 5753-5781.
- RAMIREZ SINEIRO, José Manuel: “Asilo naval y aéreo: ¿Modalidad o medio de asilo diplomático o territorial?”. EN: *Problemas de la Ciencia jurídica (Estudios en homenaje al Profesor Francisco Puy Muñoz)*. T. II. Universidad de Santiago de Compostela, 1991, Pp. 291-329.
- RAMIREZ SINEIRO, José Manuel: “El asilo naval y la necesidad de su urgente revisión normativa en el vigente Ordenamiento jurídico”. EN: *Revista del Poder Judicial*, núm. 83-2006, Tercer trimestre, Pp. 147-196. También en edición electrónica en *Revista Jurídica Militar*, núm. 25, Diciembre, 2006.
- REDONET Y LOPEZ-DORIGA, Luis: *Nacimiento del derecho de asilo*. Madrid, Imprenta Vda. e hijos de Jaime Ratés, 1928.
- REMIRO BROTONS, Antonio: *Derecho Internacional Público*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2007.
- RIVAS AREALES, Angel: “El asilo naval. Consideraciones y regulación”. *Tesis para el Curso de ascenso al empleo de Comandante Auditor de la Escuela Militar de Estudios Jurídicos*. Madrid, 1998. (Inédito).
- RIVERO, Raúl: “Azares del amparo diplomático”. EN: *El Mundo*, Madrid, 24 de Agosto de 2012, p. 2.
- ROCA DE CASTRO, Octavio J.: *El asilo político en el Ecuador y en América*. Guayaquil, UEES University Press, 2007.
- RODRIGUEZ CARRION, Alejandro J.: *Lecciones de Derecho Internacional Público*. Madrid, Tecnos, 2009.
- ROLDAN BARBERO, Javier: “Assange, entre la política y el derecho”. EN: *El País*, Madrid, 23 de Agosto de 2012, p. 6.
- ROUSSEAU, Charles: *Derecho Internacional Público*. Barcelona, Editorial Ariel, S.A., 1976.
- RUBIO, Javier: *Asilos y canjes durante la Guerra Civil española*. Barcelona, Planeta, 1979.
- RUIZ, Julius: *El terror rojo*. Barcelona, Espasa Libros, S.L.U., 2012.
- RUIZ DIEZ DEL CORRAL, Joaquín: “Asilo naval argentino en la Guerra de España 1936-1939”. *Revista General de Marina*. T. 247, Agosto-Septiembre, 2004. Pp. 337-347.
- SALGADO ALBA, Jesús: “Aventura en Guinea”. *Revista General de Marina*. T. 208, Enero, 1985.
- SCHACHT ARISTEGUIETA, Efraín: “El Asilo de militares en servicio activo, de acuerdo con la Convención de Caracas sobre Asilo Diplomático”. EN: *Anuario hispano-luso-americano de*

- Derecho Internacional*. 1-1959, Pp. 109 y ss.
- SCHLAYER, Félix: *Matanzas en el Madrid republicano*. Madrid, Altera, 2005.
 - SEVILLANO CARVAJAL, Francisco Virgilio: *La diplomacia mundial ante la Guerra española*. Madrid, Editora Nacional, 1969.
 - TORRES UGENA, Nila: *Textos Normativos de Derecho Internacional Público*. Madrid, Cívitas Ediciones, S.L., 2004.
 - VERDROSS, Alfred: *Derecho Internacional Público*. Madrid, Aguilar, 1978.
 - VIGIER DE TORRES, Agustín: *Curso de Derecho Marítimo*. Madrid, Subsecretaría de la Marina Mercante, 1972.
 - VILARIÑO PINTOS, Eduardo: *Curso de Derecho Diplomático y Consular*. Madrid, Tecnos, 2011.
 - VISSCHER, Charles de: *Teorías y realidades en Derecho Internacional Público*. Barcelona, Bosch, 1962.
 - YAÑEZ-BARNUEVO, Juan Antonio: “Assange: o diálogo o años en la Embajada”. EN: *El País*, Madrid, 8 de Septiembre de 2012, p. 27.