

Concluída la jurisdicción entro á ocuparme del título del asilo.

EL SEÑOR PRESIDENTE. Si me lo permiten mis honorables colegas, suspenderíamos la sesión para dar descanso al señor miembro informante, y la continuaríamos el lunes.

La sesión se levanta siendo las cinco p. m.

(SESIÓN NÚM. 12)

(Continuación)

3 de Diciembre de 1888

Continúa la sesión comenzada el 1º del corriente.

EL SEÑOR DOCTOR SÁENZ PEÑA. Nos habíamos detenido en el título que trata del refugio, y llenando mi encargo, debo continuar informando sobre esta materia.

El asilo fué una costumbre, más que un principio, de universal aplicación entre los pueblos de la antigüedad, y muy especialmente entre los griegos, cuya penalidad descansaba de preferencia sobre la proscripción; el extrañamiento fué, para el pueblo helénico, una pena más grave aún que la de muerte, y así nos explicamos que el asilo fuera tan amplio y tan extenso, como era innecesaria y atenuante la extradición, que supone siempre la vuelta del proscrito al suelo de la patria; la legislación penal de Grecia era una especie de talión, que despojaba al culpable de todos los beneficios de que gozaba la víctima, figurando entre ellos la asistencia á los juegos, la residencia en la patria y en todos los lugares sagrados que ella encierra; esta pena se agravaba, es cierto, por la situación creada en el extranjero, al que había roto todo vínculo con su nación; en todos los casos, ella importaba una muerte civil, que alejaba la idea de todo otro castigo, y consiguientemente de toda extradición para imponerlo.

Los romanos fueron crueles en sus penas; pero por

razones de carácter distinto, el asilo también se les impuso, desalojando toda idea de extradición; voy á permitirme ceder la palabra á Mr. Faustin Hélie, para que nos explique la marcha del nuevo principio, como él llama al asilo: «Mientras que el mundo no constituyó, sino un imperio, sometido á una sola dominación, dice Mr. Hélie, no pudo haber cuestión de extradición, sino cuando Roma reclamaba de alguna de las naciones bárbaras: ó jefes que fomentaban la guerra ó ciudadanos que se hallaban asilados; pero cuando los pueblos nacidos de las ruinas de este imperio, se constituyeron en estados independientes, un principio nuevo nació de esta situación. Aislados los unos de los otros, parecía que se hubiesen separado por barreras insalvables; las naciones vecinas se consideraban enemigas, ningún interés las ligaba, ninguna relación establecía solidaridad entre sus actos; esta ausencia de relaciones habituales, que fué más ó menos absoluta durante los siglos bárbaros, tuvo un efecto evidente; los fugitivos no fueron reclamados sobre el territorio de refugio y se constituyó para los extranjeros una especie de derecho de asilo; en segundo lugar, la abolición de los asilos particulares, favoreció el desarrollo de este nuevo principio. Cuando el refugiado cesó de acogerse á la inviolabilidad de las iglesias y de los palacios, invocó la inviolabilidad del territorio mismo; el derecho de asilo no derivaba ya de un sentimiento religioso, sino que tomó por base, la soberanía misma del país».

Mr. Villefort se expresa en términos idénticos al explicarnos, cómo la extradición y el asilo, se hicieron innecesarios durante la dominación del vasto imperio, y cómo nace lógicamente de su ruína, el refugio que se impone, más como un hecho que como un principio nacional y jurídico; el origen religioso, que Mr. Hélie,

quiere acordar al asilo, ha sido sin embargo contestado por autoridades respetables, que sostienen la coexistencia del asilo sagrado, con el territorial; según Bernard, la inviolabilidad de los asilos particulares, fué asegurada por las supersticiones de los pueblos; aquí los dioses pálicos volvían ciegos y fulminaban á los profanadores; allí la estatua de Juno, tornaba la cabeza y hacía brotar del suelo manantiales de sangre; en todos los casos los profanos se sometían á una expiación solemne, porque las calamidades que se esperaban después del sacrilegio, se suponían impuestas por la venganza celeste; Bernard recuerda el castigo del arconte Menacles, por haber asesinado á Cylon, cortando antes el hilo, que como símbolo de asilo, lo ligaba á la acrópolis de Atenas, donde estaba Minerva, protegiendo al acusado contra la violencia de los hombres.

Yo pienso con el autor que acabo de citar, que el asilo, es un vestigio de las supersticiones populares, que nació en los altares del paganismo, dominando más tarde el territorio del estado, hasta incorporarse á la soberanía; recién entonces, cuando salió de los templos, de las estatuas de los héroes y de los bosques consagrados, el asilo tomó carácter internacional, no tampoco sugerido por un sentimiento de compasión y de clemencia hácia el culpable, sino por un acto de hostilidad y de rencor al estado que lo perseguía; viviendo los pueblos en hostilidades permanentes, se comprende que los malhechores y malvados que habían delinquido contra una soberanía enemiga, fueran asilados y aplaudidos, en lugar de ser entregados como delincuentes; las fronteras de cada nación se habrían hospitalariamente para recibirlos, y detrás de ellos, eran cerradas con violencia, para no dar acceso á los clamores de las víctimas, ni á los derechos del estado, justamente ofendido; el asilo pues, en quien mira un progreso y un

principio nuevo Mr. Hélie, lo es tan sólo, en cuanto supone distintas soberanías, que se comparten los dominios del mundo; pero es forzoso reconocerlo, con Bernard, como el engendro de una superstición meticolosa, concebido al calor de la hostilidad y de la guerra que dominó la antigüedad.

El cristianismo, dice el mismo Bernard, al colocar la cruz de Cristo sobre los altares de los dioses paganos, heredó también el derecho de asilo sobre los refugiados en los templos; la iglesia tenía horror á la sangre y la doctrina redentora apareció como un poder moderador entre la justicia y el culpable; se sabe, señores, cómo el clero abusó de este poder, que los emperadores le habían reconocido de buen grado y cómo el derecho de intercesión acabó por substituirse á la justicia del estado llegando hasta arrebatarse á los culpables de las manos mismas de sus jueces, levantando el predominio de una aristocracia episcopal, sobre la soberanía de los imperios; la reacción no podía hacerse esperar, y los culpables fueron arrancados á su turno de los templos cristianos.

No voy á seguir el estudio del asilo, en el desenvolvimiento que adquirió en todos los tiempos, me basta señalar su origen y su fuente, caracterizando su naturaleza y su índole, para defendernos de costumbres que importarían un verdadero anacronismo en nuestro siglo; la historia nos presenta en la institución del asilo un símbolo de la impunidad que figuraba como viejo atributo de las soberanías; la guerra á los estados y la protección á los culpables, constituyó realmente el culto de los pueblos antiguos; pero la civilización y el cristianismo han invertido los términos del dogma, fundando la solidaridad humana sobre el interés de la justicia represiva, que ha concluído por levantar las barreras que asilaran el crimen; los principios

de confraternidad universal, el sentimiento cristiano y humanitario, la concordia de las agrupaciones humanas mantenida sobre un respeto recíproco, les ha permitido ver intereses y derechos comunes al género humano, cada vez que se siente conmovido por actos ó por crímenes que deben ser universalmente reprimidos; el resultado de esta lucha entre los tiempos civilizados y los siglos bárbaros, ha sido el reconocimiento de la extradición, que es la última fórmula de la concordia de los pueblos y de la solidaridad social moderna, que ha sellado para siempre el imperio de la justicia humana. Es digno de observar una vez más, que los primeros tratados que reglamentaron el asilo, impusieron la extradición precisamente sobre los delitos de carácter político, que están excluídos por los pactos modernos. Recién en el siglo XVIII, los tratados tuvieron por objeto el castigo de los delitos comunes, pero no excluyeron los políticos y hasta mediados del XIX, los gobiernos lucharon con los publicistas, defendiendo su soberanía sobre los reos políticos; tenemos que explicarnos esta aberración, buscando el móvil y los sentimientos que inspiraron aquellos actos internacionales; los delitos comunes no interesaron grandemente la atención de los monarcas, más ocupada en garantizar con un celo exagerado hasta el exceso, el castigo de los crímenes que atacaban su poder y su corona; fueron estos incentivos del castigo, los que sugirieron los primeros tratados, fundados menos en el interés de la justicia que en un sentimiento de venganza cuando no de inquietud; la filosofía y el derecho vuelven á invertir los términos de este problema y los tratados que se vienen celebrando desde la segunda mitad de nuestro siglo, estipulan la más amplia extradición para los delitos comunes, negándola resueltamente para todos los que tienen un carácter político.

La comisión ha consagrado una vez más este principio, declarando en el artículo 16 de su proyecto que el asilo es inviolable para los perseguidos por delitos políticos, si bien la nación de refugio tiene el deber de impedir que los asilados realicen actos que pongan en peligro la paz pública de la nación contra la cual han delinquido; al fundar los principios que rigen la extradición, tendré ocasión de demostrar que ella persigue el interés de la justicia y no el de la venganza; que el estado que la acuerda tiene el derecho y el deber de conocer la suerte que le espera al asilado, cuando lo entrega privado de su libertad, á la decisión de las justicias extranjeras; nace de este deber precisamente, el derecho de rehusar los reos políticos, que en definitiva van á ser procesados por sus adversarios triunfantes, que ejercerán venganza y no justicia; la extradición, por la que un estado presta su concurso á las soberanías extranjeras que reclaman el castigo, supone tribunales probos y serenos, que no se concilian ciertamente con las intemperancias de la pasión política, ni se encuentran en las muchedumbres exaltadas, de donde salen los jurados, contaminados ya por los rencores dominantes ó por los enardecimientos de la lucha en que han vencido; no son esos los jueces á quienes los estados extranjeros deben prestarles su concurso, ni son esos tampoco, los delitos para los cuales se ha creado esta moderna institución.

Los delitos políticos tienen un carácter de relatividad, que sólo puede considerarlos tales el estado que los persigue; el delincuente que ha turbado en su patria la paz pública, tomando parte en movimientos sediciosos, no es una amenaza ni un peligro para el estado que le presta asilo; puede al contrario, ser un elemento de utilidad y de labor, que no hay objeto ni conveniencia en alejar, siquiera sea por medio de la

extradición; hay, pues una diferencia substancial con el reo de delitos comunes, que el país de refugio tiene siempre interés en entregar, porque amenaza los mismos derechos que ya agredió; en el primer caso, la extradición consulta, pues, el interés de ambos estados y en el segundo no debe primar el de uno solo, y menos el que se funda en un sentimiento reprobado como es, á no dudarlo, el de la venganza personal ó política.

La calificación de estos delitos, se siente por otra parte sujeta á la veleidad de las instituciones políticas, que se modifican y se cambian con más frecuencia que las leyes comunes; de ahí que el delincuente y el traidor á la patria, que ayer era perseguido como autor de un crimen oprobioso contra la corona de su rey por ejemplo, sea recibido mas tarde, como redentor de las libertades de su patria y como el prócer de la república naciente; lo que digo de las formas de gobierno, lo puedo extender á todos los movimientos que producen un cambio de situación política, y que determinan una mutación visible en la condición legal del reo. «Las formas gubernativas, ha dicho el procurador general de la corte de Liége, son cosas de pura convención que varían de país á país; los esfuerzos para transformarlas, no afectan la conciencia universal: el fracaso vuelve á sus autores criminales; el éxito los transforma en héroes»; el refugio político tiene además el poder de hacer factibles las grandes reparaciones, que se volverían póstumas, si la extradición hubiera permitido la venganza; necesario es por otra parte que las convicciones humanas, encuentren en el mundo su lugar de refugio, donde no se permita la persecución ni el castigo que serían atentatorios de la libertad, no ya de acción sino de pensamiento.

Este derecho de asilar á los fugitivos políticos es

acompañado de los deberes contraídos por el país de asilo, de impedir todo atentado contra la nación en que el reo ha delinquido; se comprende que el asilado no tenga el derecho de conspirar, desde allí, contra su patria, y que se reconozca el deber de vigilarlo, para que no comprometa la relación de los gobiernos establecida por los hechos de la persecución y del refugio; el estado amenazado por la proximidad del delincuente, cuando éste se ha refugiado en país limítrofe, tiene derecho á pedir su internación, que es acordada siempre entre gobiernos que mantienen relaciones amistosas, aunque no esté convenido en los tratados; algunos estados han dictado disposiciones de carácter interno, tendientes á garantir la inacción del refugiado político; entre otras, recuerdo la legación de España que prescribe al asilado una residencia distante de 120 kilómetros de las fronteras de Francia y Portugal; residencia que una vez elegida no les será dado cambiar sin consentimiento previo del gobierno español; paréceme sin embargo, que estas disposiciones cercenan las amplitudes del asilo político, imponiendo al refugiado una sujeción que se vuelve deprimente, cuando no es exigida por el interés del país limítrofe, cuya paz puede sentirse asegurada con ó sin la presencia del culpable cerca de sus fronteras. En los estados de la América del Sud, no hay disposiciones de este carácter y es de desear también que no las haya; el refugiado político debe encontrar un asilo hospitalario, sin más limitación que la que fuere impuesta por su reincidencia en nuevos actos subversivos; es necesario no mirar en él un culpable, porque no lo es á los ojos de los otros estados, que no castigan las convicciones humanas, por más que ellas perjudiquen el orden institucional de alguno de ellos; basta que esas convicciones no se traduzcan en acción dentro del propio terri-

torio, para que el asilado político deba ser considerado, más como un convencido que como un culpable.

El asilo de los reos políticos en el recinto de las legaciones, tiene la misma significación y carácter que el que hemos reconocido sobre el territorio nacional de que son parte; la extraterritorialidad, como hemos dicho al tratar de la jurisdicción, prolonga el suelo de la patria hasta la sede de los ministros públicos que la representan; á favor de esta ficción legal, han nacido los derechos de asilo que las legaciones vienen ejerciendo en forma más ó menos amplia ó restringida.

Con relación á los delitos comunes, el asilo diplomático no existe; los reos deben ser entregados al gobierno ante quien está acreditada la misión; exacto como en el territorio; respecto de los reos políticos, se han venido observando y respetando los usos del asilo en forma tan general y tan extensa, que ha dado origen á conflictos numerosos; á juicio de la comisión, las legaciones deben gozar de las prerrogativas del asilo político, pero debe consultarse también la seguridad de la nación que las recibe.

Las misiones diplomáticas que son instituídas para conservar y estrechar las relaciones amistosas de los pueblos y de los gobiernos, no pueden desnaturalizar sus funciones ni su carácter, volviéndose focos de conspiración y de amenaza para el estado que los habría recibido con una cordialidad inmerecida; los sentimientos de humanidad y los preceptos del derecho mismo, inducen á proteger la persona y la vida del asilado político; pero la legación que lo ampara bajo su pabellón, debe cuidar de proteger exclusivamente la persona y no la sedición, ni mucho menos los actos de los conspiradores; si en el asilo que se acuerda sobre el territorio mismo del estado hay el deber de asegurar la inocuidad del refugiado ¿cómo podría ser más ex-

tenso el refugio de las legaciones, que les está acordado por extensión? ¿de qué manera la ficción extraterritorial, podría tener mayores pretensiones al asilo, que aquellas de que goza el territorio mismo del estado? No es posible plantearse esta cuestión, sin pronunciarse en el sentido que la comisión lo ha resuelto; el asilo será respetado, pero el jefe de la legación, está obligado á poner inmediatamente el hecho en conocimiento del gobierno ante el cual está acreditado, quien podrá exigir que el perseguido sea puesto fuera del territorio nacional dentro del más breve plazo posible.

Tengo encargo de introducir una adición al artículo 17 de la que se ha de servir tomar nota el señor Secretario.

« El jefe de la legación podrá exigir, á su vez, las garantías necesarias, para que el resugiado salga del territorio nacional respetándose la inviolabilidad de su persona ».

Este artículo tal como queda redactado, consulta las garantías necesarias al reo, pero también las que le son indispensables al estado; no se derramará la sangre de los que son víctimas de las persecuciones del poder y llegan á ampararse de un escudo extranjero, pero ese escudo no incubirá tampoco á sediciosos ni á rebeldes, cuya acción se duplique en eficacia por efecto de la impunidad de que disfrutan; es sabido, señores, que la presencia de un caudillo ó de un agitador en la capital de una nación, quede ser más peligrosa y más temible que nuestros regimientos armados; y no es posible reconocer la facultad de imponerla, al representante de una misión de paz y de concordia; si no es posible, como se ha dicho, suponer un estado dentro de otro estado, es menos admisible todavía suponer un estado enemigo dentro del territorio de un estado amigo.

Mis honorables colegas saben bien todos los conflictos

á que ha dado lugar la prerrogativa del asilo, cuando ha sido ejercida imprudentemente por los jefes de misión; el aviso á los gobiernos, que la comisión prescribe, no como cortesía, sino como deber, evita conflictos entre el gobierno que persigue y la legación que ampara al delincuente; es canocido el caso ocurrido con el marqués de Fonteney, embajador de Francia en Roma; el diplomático francés había asilado en su palacio conspiradores napolitanos en gran número, y al tratar de hacerlos salir de la ciudad en sus propios carruajes, fueron detenidos por la autoridad y reducidos á prisión: la discusión se empeñó entre la embajada y el estado de la Iglesia; pero el estado triunfó de la embajada, sosteniendo que si ella se tomaba la libertad de proteger á los malvados, la soberanía del estado, bien podía permitirse recuperarlos donde los encontrara; este conflicto no se hubiera producido ciertamente, si en lugar de imponerse un asilo tan clandestino como la evasión, se hubiera llevado el hecho á conocimiento del estado y exigido las garantías de que gozan los delincuentes políticos, para ser colocados en la frontera; el diplomático francés podría haberse economizado también la explicación que en concepto de Vatel encerraba la contestación de la embajada.

Si se han cometido abusos lamentables en el ejercicio del derecho de asilo, también los gobiernos locales los consumaron á su turno, atacando la inviolabilidad de las embajadas; en 1729 el hotel del embajador inglés lord Harrington, fué atacado por las fuerzas de seguridad del gobierno español arrancando violentamente del recinto al duque de Ripperda, que había buscado su refugio contra las persecuciones del poder político; en 1747 el hotel del embajador de Inglaterra en Stockolmo sufrió el mismo vejamen; como estos casos, podrían citarse muchos otros, que prueban la in-