

Capítulo I

Desarrollo Histórico del Derecho de Asilo Político

1.1. Definición de Asilo Político

Antes de entrar en el tema se debe aclarar que es de suma importancia tener en claro la definición de asilo para fines de esta tesis; e igualmente trascendental el conocer cómo se llega a esta conceptualización. Lo cual se pretende lograr a través de un reconocimiento general de lo que es y ha sido el asilo, para, posteriormente, tratar de alcanzar el concepto de Asilo Político y su concepción consuetudinaria.

La palabra asilo según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, significa ‘sitio inviolable’, “lugar privilegiado de refugio para los perseguidos”¹. Francisco Galindo Vélez señala que el Instituto de Derecho Internacional definió al asilo como “la protección que un Estado otorga en su territorio o en otro lugar bajo el control de alguno de sus órganos, a una persona que llega a buscarlo”², notándose la influencia de diversas convenciones para lograr esta conceptualización.

Desde el punto de vista jurídico, la determinación de la condición de refugiado, es el acto por medio del cual se sustrae a una persona de la jurisdicción donde tienen fundados temores de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión pública. La sustracción se debe entender en el sentido de ponerla bajo una

¹ Real Academia Española, Diccionario de la lengua española, Real Academia Española/Espasa Calpe, Madrid, 1984, t. 1, p. 139.

² Francisco Galindo Vélez, *El asilo en el sistema de las Naciones Unidas y en el sistema interamericano*. Colección de Instrumentos Jurídicos Internacionales Relativos a Refugiados, Derechos Humanos y Temas Conexos; Tomo II. México 2002. Compilación de Instrumentos jurídicos regionales relativos a Derechos Humanos, Refugio y Asilo. Comisión Nacionales de los Derechos Humanos, México; ACNUR; Universidad Iberoamericana; p. 18

jurisdicción diferente que evite, inicial y principalmente, que se le regrese al lugar donde corre o pueda correr peligro. El Alto Comisionado para las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) ha sido facultado para sustraer a personas de las jurisdicciones donde pueden tener temores fundados de persecución.

Como principio general, el refugiado debe recibir asilo para poder permanecer en el territorio de un Estado que le brinde protección y donde pueda desarrollar su vida, tenga acceso al empleo, a la educación, la salud, etc., hasta que intervengan circunstancias que determinen que su condición de refugiado ha cesado. Se trata de un permiso para residir por el tiempo que sea necesario, desde la perspectiva de protección del refugiado, y que, con el tiempo, puede llevar al refugiado a obtener la nacionalidad del país de asilo³.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948, en su Artículo 14 establece que cualquier persona tiene derecho a buscar y disfrutar el asilo en otros países. Estipula que este derecho no debe ser invocado en el caso de persecuciones genuinamente surgidas de crímenes no políticos o por actos contrarios a los principios y propósitos de las Naciones Unidas⁴.

Bajo esta misma organización, según la Convención de Ginebra concerniente al Estatus de Refugiado de 1951 y su Protocolo de 1967, dicho estatus refieren a un tipo de protección

³ Op cit, Galindo, p 32

⁴ Artículo 1. Los Propósitos de las Naciones Unidas son:

1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con el principio de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz;
2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respecto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;
3. realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y
4. servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.

establecida en un miedo bien fundamentado de persecución por causas de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social en particular, o por opinión política, que se encuentra fuera de su país de su nacionalidad, y no le es posible, o debido a dicho temor, no quiere regresar a dicho país por miedo a la persecución. Siendo así el refugiado aquel al que se brinda protección temporal hasta que el país de refugio resuelva, en casos individuales, sobre las razones por las que solicita el asilo, que es la protección legal, por tiempo indefinido, brindado por un Estado asilante.

Este tipo de asilo debe distinguirse del asilo político por su carácter eminentemente humanitario. Esto no implica que el segundo no lo sea, sino que se otorga fundamentalmente por la existencia de un delito político en el cual incurrió la persona que busca este tipo de protección. Esto puede ejemplificarse al comparar la huída de 2,000 colombianos kechwa hacia el Ecuador para escapar del resurgimiento de violencia en los departamentos de Putamayo y Nariño, al sur de Colombia⁵, a diferencia de los argentinos que buscaron refugio en México por haber incurrido en conspiraciones, atentados o simplemente por motivos de filiación política distinta del régimen militar impuesto a mediados del siglo XX.

Otras definiciones de asilo se obtienen a partir de ciertas características que debe cumplir el que busca protección como la del Acta de Nacionalidad, Inmigración y Asilo del 2002 británica (Nationality Immigration and Asylum Act 2002)⁶ para el cual es una persona que:

- tiene al menos 18 años,
- se encuentra en el Reino Unido,
- ha pedido asilo por él en el lugar designado por el Secretario de Estado,
- el Secretario de Estado ha grabado esa petición, y

⁵ <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0183.pdf> 5 diciembre 2005

⁶ Information On Refugees And Asylum In Britain Resources, <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2002/20041--c.htm#18> 2 julio 2005

- que la petición no haya sido determinada.

Para la Unión Europea debe cumplirse el que el solicitante haya pedido protección favorecida bajo alguno de los distintos tratados o convenciones ratificados a nivel internacional, como lo señalan las normas de la EUROSTAT (Oficina Estadística para las Comunidades Europeas) : bajo el Artículo 1 de la Convención sobre el Estatus de Refugiado del 28 de julio de 1951, enmendado por el Protocolo de Nueva York el 31 de enero de 1967; o bien bajo el remitente a la Convención de la ONU Contra la Tortura y otras formas de Trato cruel o inhumano (UNCAT) o la Convención Europea sobre Derechos Humanos u otros instrumentos relevantes de protección⁷.

Específicamente para esta región es sumamente importante determinar a qué se refieren los términos de asilado y refugiado para la consolidación de un Sistema Europeo Común de Asilo⁸, ya que al constituirse por diversos pueblos herederos de distintas culturas antiguas se tienen diferentes acepciones del otorgamiento de esta figura.

Cuando en el modelo universal se habla de asilo, se hace referencia a un sistema nacional que pone en marcha las disposiciones de la Convención de 1951, el Protocolo de 1967, la Declaración de Cartagena y la Convención de la OUA, las resoluciones de la Asamblea General, del Consejo Económico y Social, y las conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR⁹.

⁷ http://europa.eu.int/estatref/info/sdds/en/migrat/asylum_sm.htm 3 agosto 2005

⁸En Septiembre del 2001 la Comisión Europea estableció una propuesta para instaurar los estándares mínimos para la calificación y status de nacionales de terceros países y para personas sin nacionalidad como refugiados o como personas que necesitan ayuda internacional, que se resolvió para el 2003. Sin embargo se considera que por la diferencia geográfica, países que marcan la frontera de la Zona Schengen para con aquellos que representan la fuente de alta migración deben tener políticas más duras.

⁹El mandato del ACNUR consiste en proporcionar protección internacional a los refugiados y hallar soluciones permanentes para las situaciones de refugiados. Entre las conclusiones que alcanza, se encuentra, por ejemplo, el que permite a los Estados Miembros limitar la libertad de movimiento de los solicitantes de asilo a un área concreta de su territorio. (Observaciones del ACNUR sobre La propuesta de la Comisión Europea de una Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas para la acogida de solicitantes de asilo en los Estados miembros COM (2001) 181 final www.acnur.biblioteca/pdf/0525.pdf 5 diciembre 2005)

Mientras que en los procedimientos de las Naciones Unidas se usan las palabras asilo y refugio, en aquel latinoamericano ‘refugio’ se usa como sinónimo de asilo territorial, y ‘asilo político’ como sinónimo de asilo diplomático. Se ha visto, por ejemplo, que la Convención sobre Asilo realizada en la Habana en 1928, que trata del asilo diplomático, también habla del refugiado, de personas que se refugiaren en territorio extranjero, del país de refugio y de delincuentes políticos. Galindo asegura que existen algunos ejemplos que demuestran la falta de continuidad que ha impedido que se desarrolle un sistema claro en cuanto a terminología, y, consecuentemente en cuanto a derechos y obligaciones¹⁰.

La diferencia estriba en que refugio se considera solamente una parte, o una etapa, en el proceso de búsqueda y concesión del asilo. Además, sólo debe brindarse en situaciones excepcionales, y no sólo en circunstancias de ingreso masivo de refugiados, sino también a individuos¹¹.

La Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe (1999), declara que, el seminario abordó la utilización de los términos asilo y refugio en América Latina señalando que son sinónimos porque extienden la protección a extranjeros que la ameriten, para fines de práctica generalizada¹².

El asilo es un derecho natural, al cual David Alejandro Luna, encuentra sus fundamentos en el derecho natural de la libertad que es uno de los derechos más importantes de la personalidad jurídica de un individuo, siendo una garantía de aspecto positivo, es decir, que no se encuentra prohibida por la ley. Por ello, para que derechos fundamentales del hombre no sean negados jurídicamente se impone la condición de que todas las sociedades deben ser democráticas y que deben cumplir con la Carta Universal de Derechos Humanos.

¹⁰Op cit. Galindo, p 71

¹¹ Ibidem, p 34

¹²Ibidem, p 79

Dentro del derecho de asilo se presenta una relación legal entre dos sujetos: un sujeto activo, los Estados; y un sujeto pasivo, que es cualquier otro, o los otros Estados de la comunidad internacional que se encuentran obligados a respetar la decisión del país asilante, De este modo se reconoce que los titulares del derecho son los Estados y no las personas; es decir, el derecho de asilo es un derecho objetivo¹³, proviniendo esta práctica de modo consuetudinario.

La ya mencionada Convención de la Habana (1929), de la cual se tratará más adelante, bajo su segundo artículo se concede la vaguedad de interpretar al asilo como *derecho* o como una figura respetada únicamente por *humana tolerancia* sólo en la existencia de convenciones, o bien por leyes internas del país de refugio. Es decir, no consagra la obligatoriedad hacia el Estado de considerarlo como un derecho del refugiado.

1.2. El Asilo antes de la Segunda Guerra Mundial.

Las principales fuentes del Derecho Internacional (D.I.) son el derecho convencional y el derecho consuetudinario, comprendiéndose que el primero se limita a los Estados que han ratificado los tratados en cuestión, por lo tanto es comprensible que el contenido de estas normas es menos claro cuando no se ha plasmado en algún texto escrito.

Este derecho convencional se forja en la práctica generalizada, representativa y uniforme de los Estados; sin embargo el asilo tiene sus raíces aún antes de que la existencia de estos últimos y para determinarlo es necesario examinar ampliamente, pero no de manera exhaustiva, dicha práctica.

¹³ La Corte Internacional de Justicia no reconoce personalidad jurídica al hombre para demandar a cualquier Estado.

El asilo tiene sus orígenes en tiempos remotos instituyéndose de una manera religiosa dentro de las civilizaciones antiguas hebrea, egipcia, griega, romana, practicándose sobre aquellos que habían cometido delitos comunes, restringido por los hebreos para homicidas culposos, los cuales podían encontrar asilo en las ciudades de Basor, Ramot y Golán.¹⁴

En Grecia eran bastos los templos los que podían salvar delincuentes, entre ellos: el Altar de la Misericordia de Atenas, el Templo de Apolo en Éfeso, el de Cádamo en Tebas y el de Delfos, ya que para los griegos estaba presente la frase: “*el criminal excluido de la presencia de los hombres, parece no tener más casa que los templos ni más protectores que los dioses*”.¹⁵

Dentro de la tradición hebrea, el libro Números que forma parte de la Biblia, señala a los israelitas en su camino hacia las tierras de Canaán, que podrán elegir ciudades que servirán como refugio a homicidas involuntarios.

A diferencia de Grecia, en Roma este privilegio fue muy restringido, principalmente durante las etapas de la República y el Imperio, aun siendo un poder reconocido a la estatua de Rómulo. Otra de sus instituciones, era el perdón de las Vírgenes Vestales, a las cuales, en su camino, de manera casual, podían otorgar el perdón a algún condenado. Al convertirse al cristianismo, el asilo fue un derecho al que se le reconocieron más atributos¹⁶.

Durante la Edad Media, en Europa, éste fue un derecho ejercido por la Iglesia Católica sin ser obstaculizada por los príncipes que lo veían como una institución humanitaria, siendo entonces el titular del derecho el propio delincuente, descartándolo como un derecho de Estados; quedando sólo excluidos aquellos cuyos crímenes hubiesen sido graves y los

¹⁴ Luna, David Alejandro. *El Asilo Político*. Tesis Doctoral. Edit. Universitaria ‘José B. Cisneros’. Colección de Tesis Escogidas. Vol. 8. 1962. El Salvador. p 19.

¹⁵ Op. Cit., Luna, p 19

¹⁶ Luis Miguel Díaz, Guadalupe Rodríguez de Ita., “Bases histórico- jurídicas de la política mexicana de asilo diplomático” en Guadalupe Rodríguez de Ita (ed.) *Asilo Diplomático Mexicano en el Cono Sur*, SRE México, p 64

deudores del fisco. El asilo eclesiástico fue debilitándose entre los siglos XIII y XV, siendo abandonado en el siglo XVIII, derogándose en Francia en 1539, en Inglaterra en 1625 y en España en 1750¹⁷.

El escenario de aquel tiempo era la ausencia de los modernos Estados Nacionales Soberanos, donde el poder era repartido entre diferentes autoridades (Rey, Señores Feudales, Iglesia), por lo que se consideraba el derecho público como un derecho que les competía sólo entre ellos, guardándolo como facultad propia de su soberanía, por lo tanto el asilo eclesiástico era otorgado por el humanitarismo frente las penas severas que se aplicaban.

Con el nacimiento de los Estados Soberanos Nacionales, en una época moderna absolutista, en el surgimiento de conceptos como *raison d'état* y equilibrio de poder¹⁸, se observan una basta cantidad de Tratados entre reinos con los que se comprometían a entregar a los delincuentes políticos que atentaban contra la autoridad real, la que era considerada como el Estado, etiquetados como delitos de *Lessa Majestad* o *Lessa Patria*. Esto implica que el asilo se otorgaba a delincuentes de tipo común y no a los de tipo político.

Entonces surge el asilo diplomático, extraterritorial o interno: los embajadores usaban el "*Jus Quarteriorum*" que les daba autoridad sobre todo el barrio en el que vivían, llevando consigo a veces ejércitos que simbolizaban la potestad del Rey en otros territorios¹⁹. La aprobación de embajadas permanentes se instauró en Europa en el siglo XV²⁰, siendo los lugares a los que podían recurrir los delincuentes de tipo común por la inmunidad y extraterritorialidad de la que gozaban estos lugares. Carlos I de España reconoció que las casas

¹⁷ Op. Cit., Galindo, p 18

¹⁸ La *raison d'état* afirmaba que el bienestar del Estado justificaba los medios, mientras que el equilibrio de poder contribuiría a la seguridad entre Estados.

¹⁹ Op. Cit., Luna, p 21

²⁰ Op. Cit., Díaz, p 64.

de los embajadores debían servir de asilo inviolable, y que nadie se permitiera violar este asilo, bajo cualquier pretexto.²¹

El Derecho de Asilo Político nace con la Revolución Francesa²² y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en 1789, convirtiéndose en centro de búsqueda de normas jurídicas para su regularización. Por ejemplo, en Inglaterra desde 1815 se rechaza la extradición de delincuentes políticos, y gracias a esto Simón Bolívar puede asilarse en Jamaica después de su primer intento revolucionario fallido. También en 1826 se niega a entregar al gobierno del zar a uno de los autores del levantamiento de San Petersburgo²³. Bélgica en 1830 estipuló con Inglaterra en el Tratado de Extradición la no entrega de delincuentes políticos. En 1829 el holandés Henricus Provo Kluit en su tratado “*De Deditioe Profugorum*” defiende al delincuente político enfatizando el derecho que tal tiene de asilarse y consecuentemente que no se le comprenda en los Tratados de Extradición²⁴.

Así, la práctica internacional llegó a convertirse en *costumbre jurídica*, la cual es entendida cuando una comunidad, en este caso la internacional, “realiza constantemente una serie de actos de modo uniforme y que adquieren el carácter obligatorio en el grupo social donde se practica”²⁵, entendiéndose como sus elementos la continuidad prolongada y constante, y la convicción de que esta práctica es jurídicamente obligatoria.

Esta institución podría haber quedado en desuso por el nacimiento de Estados democráticos que incluían garantías constitucionales en ausencia de dictaduras o Estados que persiguieran a delincuentes políticos. Después de la Primera Guerra Mundial (1914- 1918)

²¹ Ibidem, p 65

²² La Constitución francesa de 1791 prescribe que “se concede asilo a los extranjeros desterrados de su patria por causa de la libertad”. Jaime Esponda Fernández “La tradición latinoamericana de asilo y la protección internacional de los refugiados” en *Investigaciones sectoriales que sustentan el ‘informe general de la investigación’* ACNUR. Pag. 5 <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3188.pdf> 10 agosto 2005

²³ Op cit., Esponda, p. 5

²⁴ Op. cit. Díaz, p 68.

²⁵ Sabino Ventura Silva, *Derecho Romano*. Edit. Porrúa, p 20

demostraciones de solidaridad internacional emergieron ante los movimientos relacionados con la Revolución Rusa y el colapso del Imperio Otomano. No obstante con el arribo del fascismo en gran parte de Europa esta institución fue negada y los delincuentes políticos entregados a su país de origen, como los republicanos españoles refugiados en Francia entregados y muertos en España.

En lo que respecta a América Latina, para 1823, apenas lograda su independencia, México había celebrado un acuerdo sobre extradición con Colombia consagrando al asilo²⁶. El 23 de enero de 1889, con ocasión del Primer Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado celebrado en Montevideo fue suscrito el más antiguo instrumento convencional, bajo el título de “Tratado de Derecho Penal Internacional”, donde se establecía la no extradición en casos de delitos políticos o comunes conexos.

De este modo se puede fundamentar que el derecho al asilo tuvo su fuente de expresión en la costumbre jurídica, la cual fue suscrita en los países latinoamericanos desde finales de los años veinte en diferentes tratados regionales, reconociéndose una centenaria tradición de constante preocupación e interés sobre el asilo.

Gracias a estas convenciones existen dos figuras derivadas del asilo político: asilo territorial y asilo diplomático; el primero se legisla en la Convención de la Habana, acaecida en 1928, y en la Convención de Montevideo, llevada a cabo en 1933. Mientras que sobre el asilo diplomático se legisla en la Convención de Caracas en 1954.

²⁶ Op. cit., Esponda, , p 6

1.3. El Asilo a partir de la Segunda Guerra Mundial: Legislación internacional.

Esta consternación sobre la legislación del asilo tomó relevancia durante desplazamientos masivos con el acaecimiento de crisis cívico- políticas ocurridas en Centroamérica durante la década de 1970 y principios de la década de 1980 y los exilios forzados por las dictaduras militares del Cono Sur.

Preocupación frecuentemente reflejada en órganos que componen el sistema interamericano como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y en la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Organismos por los cuales se ha logrado equiparar las políticas de los diversos países latinoamericanos, a través de diversos instrumentos que consiguen proteger a los refugiados políticos mediante el concierto de políticas de protección de los derechos humanos, en los que puede incluirse la negativa de extradición.

1.3.1. Instrumentos interamericanos de asilo.

En América coexisten tres modelos de protección de perseguidos por razones políticas y otras: el Universal de las Naciones Unidas –ya mencionado-, el Latinoamericano que se basa en varios tratados codificados desde 1889, y el Interamericano que resulta de la firma del Pacto de San José de Costa Rica de 1969, también llamado Convención Americana de Derechos Humanos, que es el que más se acerca al modelo Universal pues se basa precisamente en los derechos humanos²⁷. Evidencia de tal, es el artículo 22, párrafo 7, que señala que toda persona tiene derecho de buscar y recibir asilo en otro país en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos.

²⁷ Op. Cit., Galindo, p 37

Procede aclarar que algunos instrumentos no mencionan específicamente la palabra asilo, es decir, no utilizan la misma terminología, sino que se refieren a la improcedencia de extradición, en casos que esté motivada por causas políticas o comunes conexas con políticas²⁸; tampoco todos contienen la mismas disposiciones, aunque no hay contradicción entre ellos, lográndose identificar varios principios rectores:

- El asilo territorial o diplomático, es una institución apolítica, humanitaria e inviolable
- Otorgar el asilo no es causa de reclamo por parte de otros Estados
- Que toda persona se puede beneficiar del asilo
- El Estado no tiene obligación de conceder asilo
- Que se proscriben actos considerados atentatorios, aún comenzados en otro Estado.

Los instrumentos de los que se obtienen dichos principios son:

- El Tratado sobre Derecho Penal Internacional de 1889, que trata del asilo territorial, y el asilo diplomático en algunos de sus artículos. Contiene la negativa de extradición de *perseguidos* por delitos políticos o comunes conexos con los políticos.
- El Acuerdo de Extradición de 1911, conocido como Acuerdo Bolivariano, establece que “no se acordará la extradición de ningún *prófugo criminal* si el hecho por el cual se pide se considera en el Estado requerido como delito político o hecho conexo con él”, o cuando “la persona contra quien obra la

²⁸ Ibidem, p 39

demanda prueba que ésta se ha hecho con propósito de juzgarle o castigarle por un delito político o hecho conexo con él”²⁹

- La Convención de Asilo de 1928, que trata del asilo diplomático que puede ser brindado en legaciones, aeronaves militares o buques, negándose a personas acusadas o condenadas por delitos comunes, procediendo en casos de delincuentes políticos.
- El Código de Derecho Internacional Privado 1928, conocido como el Código de Bustamante, trata de la negativa de extradición por delitos políticos y conexos, igualmente no concediéndose si se probase que la petición de entrega se ha formulado con el fin de juzgar o castigar al acusado por delito de carácter político.
- La Convención sobre Asilo Político de 1933, trata el asilo diplomático solamente.
- El Tratado sobre Asilo y Refugio políticos de 1939, trata el asilo diplomático, y asilo territorial, prestado a perseguidos por delitos políticos o comunes ejecutados con un fin político, salvo que el juez requerido determine su carácter común.
- El Tratado sobre Derecho Penal Internacional de 1940, trata de la negativa de extradición por delitos políticos, por delitos comunes ejecutados con fin político, y por delitos comunes cuando a juicio del juez o tribunal requerido media un propósito político preponderante.

²⁹ Ibidem, p 43

- La Convención sobre Asilo Territorial de 1954 y Convención sobre Asilo Diplomático, instituyendo que todo estado, en ejercicio de su soberanía, tiene derecho a admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente.
- La Convención Interamericana sobre Extradición de 1981, trata sobre la negativa de extradición por delitos políticos, delitos conexos y delitos comunes perseguidos con una finalidad política.
- El Pacto de San José se acerca más al sistema de las Naciones Unidas, pues se basa en los derechos humanos. Este sistema no incluye el asilo diplomático, marcando así una clara diferencia con el Sistema latinoamericano. Este también se llama Convención Americana de Derechos Humanos, coexisten tres sistemas de protección de perseguidos por razones políticas y otras (Sistema Universal de las Naciones Unidas, el Sistema Latinoamericano que se basa en varios tratados codificados desde 1889, y el Sistema Interamericano que resulta del Pacto de San José)³⁰.

1.4. Organismos Interamericanos y su posición frente al Asilo y la protección de los refugiados.

La Convención Americana de Derechos Humanos crea órganos cuya competencia están relacionados con el cumplimiento de sus disposiciones: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es importante resaltar el papel que juegan organismos interamericanos en cuestión de asilo, ya que, aunque no se refieran específicamente a la figura de asilo político, por ser un tema sumamente controversial, deben cumplirse las mismas disposiciones por generalidad.

³⁰ Ibidem, p 37

Ahora bien, organismos y órganos del sistema regional americano han manifestando su continua consternación, como antes se mencionó, no solamente a través de Convenciones, sino también en coloquios; o, como la OEA, por medio de sesiones aprobando resoluciones a favor de los refugiados, complementando la situación no sólo jurídica de los asilados, sino también haciendo trascendente la relevancia que tiene el trato y procedimientos hacia los anteriores y hacia los refugiados por parte de los países protectores.

1.4.1. Organización de Estados Americanos (OEA)

La Organización de Estados Americanos preparó un informe sobre refugiados políticos en el continente americano, logrando resaltar la cercanía cultural por la que había una fácil integración a la población del país receptor, y que mayormente se trataba de personas de la clase acomodada que significaba que no se convertirían en una carga económica³¹.

Sin embargo, dicha organización comienza a tener una relevante importancia en cuestión de refugiados y asilados, a consideración de los desplazamientos provenientes principalmente de Centroamérica, en la segunda mitad de la década de 1970 y principios de 1980, cuando la Asamblea General de la OEA aprobó el informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en la resolución 618/82 que señalaba la importancia de terminar con estos movimientos.

Como resultado del Coloquio llevado a cabo en México en 1981 sobre “Protección Internacional de los Refugiados en América Latina” se estableció para el siguiente año un programa de cooperación entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la OEA.

³¹ Alberto D’Alotto, “El sistema interamericano de protección de los derechos humanos y su contribución a la protección de los refugiados en América Latina”, p 168.

De esta colaboración, la OEA realizó la resolución 665/83 “Desplazamientos Humanos en la Región” resaltando el resultado satisfactorio de la colaboración entre el ACNUR y la OEA. Lo mismo sucedió para 1984, donde se aprobó la resolución 739/84, bajo el mismo título. Alberto D’Alotto señala la intensificación de la OEA sobre el tema a partir de la resolución 774, aprobada en 1985 que afronta la situación jurídica de los asilados, refugiados y desplazados del continente americano, al igual que perfila como uno de los objetivos centrales la cooperación internacional para la búsqueda de mecanismos y condiciones apropiadas para una repatriación voluntaria³².

Para complementar las normas básicas de trato hacia refugiados en 1984 en la Declaración de Cartagena, se agrega en el año 1986 la resolución 838 de la Asamblea General de la OEA que tomando una posición más clara en el marco jurídico introduce –ya habiendo sido implantada anteriormente en el marco jurídico internacional a través de la Convención de 1951 en su artículo 33- la mención del principio de la no devolución, esto es, no rechazar a las personas sin un análisis adecuado e individualizado de sus peticiones, prevaleciendo el carácter humanitario y apolítico en el procedimiento hacia los refugiados, y la forma voluntaria de la repatriación. Asimismo se resalta, en la resolución 891 del año 1987, la necesidad del respeto de terceros países, y el cumplimiento de las condiciones de protección internacional y asistencia que gozan en los países de asilo³³.

Para 1994 se celebró un Coloquio Internacional de San José, Costa Rica donde se adoptó la Declaración de San José, la cual contiene importantes principios sobre el trato que debe otorgarse a refugiados y desplazados. La Asamblea General hizo que fuese complemento

³² Op. cit., Alberto D’Alotto, p 164

³³ Ibidem, p 162

de los principios ya señalados en 1984, tomando igualmente en cuenta. La Convención de 1951, el Protocolo de 1967 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Se van introduciendo en resoluciones anuales de la Asamblea General “la importancia del fortalecimiento del Estado de Derecho para la consolidación de instituciones democráticas y pleno respeto a los derechos humanos...”³⁴, la necesidad de armonización de normas, criterios y procedimientos, tratando de reforzar mecanismos de cooperación.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con sede en Washington D.C., y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José, Costa Rica, pueden considerar violación de la disposición relativa al asilo de la Convención Americana de Derechos Humanos, que se produzca bajo el Sistema Latinoamericano o bajo el Sistema de las Naciones Unidas³⁵. Es decir, será considerado el caso de asilo bajo uno u otro sistema dependiendo de la nacionalidad de la persona solicitante, ya que existen algunas disposiciones del asilo que no se incluyen en todos los sistemas³⁶.

Esos órganos de supervisión constituyen un punto de convergencia de todos los sistemas de asilo, y representan una forma de fortalecer el Sistema de las Naciones Unidas en el Continente. Son competentes para conocer casos de violación o incumplimiento del derecho de asilo. Un ejemplo se encuentra en la recomendación de la Comisión en el caso del asilo diplomático del ex Presidente argentino Héctor Cámpora, donde se declara en el informe que: “en concepto de la comisión, el asilo, tanto territorial como diplomático, tiene por finalidad salvaguardar la libertad, la seguridad y la integridad física de las personas.

³⁴ Ibidem, p 170

³⁵ Op. cit., Galindo, p 69

³⁶ Ejemplo de ello, es la diferencia relacionada con la exclusión de personas por delitos cuya naturaleza es contraria a los principios humanitarios, respecto a los crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad. Galindo afirma que, siendo que el Sistema Latinoamericano no prevé la exclusión por estos motivos, en muchos casos personas han recibido protección bajo este sistema, mas no bajo el de Naciones Unidas.

El asilo lo puede buscar el individuo que considere es objeto de persecuciones, aunque su otorgamiento corresponde al Estado que es titular de este derecho, pero considera que la reclusión prolongada de personas en un local sujeto a la inmunidad diplomática, constituye también una violación a la libertad del asilado y se transforma en una penalidad excesiva”³⁷

1.4.2. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIHD)

En materia de asilo político, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos bajo un informe de 1965 reconoció la existencia de una tradición jurídica y normativa en el continente americano cuando ya se contaba con la ratificación de varios países de las Convenciones anteriormente citadas. Igualmente advierte sobre las crisis políticas y sociales en unos países, e inestabilizaciones democráticas en otros, que influían directamente en la problemática de asilo, refiriéndose a setecientos mil cubanos radicados en Estados Unidos en la década de 1960, y a los exiliados de Haití, Paraguay, Bolivia, República Dominicana, Nicaragua, Honduras, entre otros países.

Para ello señaló, concerniente al tema en cuestión: la falta de legislación interna que definiera la situación del refugiado político; la inexistencia de una convención interamericana que contemplase la situación de refugiados políticos, específicamente; la inexistencia de un organismo regional al cual se le reconocieren facultades para llevar a cabo funciones de asistencia para refugiados políticos³⁸.

En el informe anual 1981- 1982 insiste en los sucesos acontecidos en la década de 1970 y principios de los 80 como punto de acentuación que podría poner en crisis la tradición en materia de asilo político en América Latina, debido a:

³⁷ Op. cit., Vélez, p 69, Informe sobre la situación de derechos humanos en Argentina, OEA/Ser.L/V/II.49, doc. 19 de 11 de abril de 1980, p 193.

³⁸ Op. cit., D'Alotto, p 9

- el incremento de los solicitantes de asilo,
- la composición diversa de grupos, desde dirigentes políticos hasta grupos de personas cuyos temores se fundaban en la situación de violencia, aún no habiendo participado en actos políticos de naturaleza individual,
- cambio en la situación política de países tradicionalmente receptores de exiliados, que no sólo negaban la aceptación de refugiados sino que ellos mismos eran fuente de desplazados,
- inadecuados instrumentos jurídicos regionales e internos
- falta de voluntad política en algunos Estados, que veían a los refugiados como una amenaza a su seguridad nacional³⁹.

Así bajo recomendaciones derivadas del Coloquio sobre Asilo y Protección Internacional de los Refugiados de 1981, la Comisión promovió el carácter apolítico y humanitario del otorgamiento de asilo y el principio de la no devolución, entre otros.

La posición de la Comisión respecto del asilo y su relación con los crímenes internacionales es que, siendo el primero una institución para salvaguardar a personas cuya vida o libertad se encuentren en peligro por causas de violencia o persecución derivadas de acciones u omisiones de un Estado, reconoce limitaciones destacando la prohibición de concederlo a individuos de los cuales haya indicios para considerar que han cometido crímenes internacionales, como crímenes de lesa humanidad (desaparición forzada de personas, tortura y ejecuciones sumarias), crímenes de guerra y crímenes contra la paz⁴⁰, tratando así a los Estados de prevenir, investigar y sancionar la violación a derechos

³⁹ Ibidem, p 10

⁴⁰ Ibidem, p 15

reconocidos por la Convención Americana de Derechos Humanos, aun aquellos cometidos fuera de su jurisdicción territorial.

1.5. Naciones Unidas frente al derecho de Asilo

La Organización de Naciones Unidas funge un papel importante en el tema, ya que, como una de sus bases es la protección de las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos –y de diversas resoluciones-, tiene como uno de sus fines la protección de personas perseguidas y que se encuentran en peligro por distintos motivos, como adelante se señala; y, como consecuencia, la protección de asilados y refugiados.

Esta organización intergubernamental creó en 1947 una agencia especializada para lidiar con el problema de refugiados, después de la Segunda Guerra Mundial: Organización Internacional de Refugiados (IRO). Fue la primer agencia internacional que se enfrentó a los problemas de refugiados: registro, determinación de status, repatriación, reinstalación, protección política y legal. Continuó sus actividades hasta 1951, ya que en Diciembre de 1949, la Asamblea General decidió establecer el Alto Comisionado para Refugiados, órgano subsidiario de la Asamblea General bajo el artículo 22 de la Carta de las Naciones Unidas, que comenzaba sus actividades el 1º de enero de 1951.

Bajo el sistema de la ONU, el asilo se otorga a refugiados reconocidos según los términos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, pero éstos solamente observan el compromiso del respeto a ciertos principios fundamentales para la protección de personas que buscan asilo, y a determinar su condición de refugiado, más no del otorgamiento de asilo, pronunciándose sólo como referencia a la solidaridad internacional, ausentándose la obligación contractual.

Galindo asegura que no cabe duda del asilo es el punto más débil de estructura de las Naciones Unidas para la protección y asistencia de refugiados, debido a la incertidumbre de su otorgamiento⁴¹, pues el reconocimiento de la condición de refugiado y otorgamiento de asilo son distintos, y claramente la concesión del primero no obliga a permitir el segundo: no tienen obligación de permitir que los refugiados permanezcan en sus territorios de manera indefinida.

El Comité Ejecutivo del ACNUR ha hecho una encomiable labor de interpretación de los instrumentos vigentes señalando que en caso de no proceder el asilo permanente debe acordarse, por lo menos, protección o asilo temporal. Además, ha proporcionado directrices claras a los Estados para evitar confusiones y facilitar la concesión del asilo. Manifestando igualmente su preocupación por refugiados trashumantes, personas que, reuniendo todas las condiciones de refugiado deambulan de un país a otro sin que ninguno les brinde asilo, es decir, derecho a permanecer en su territorio⁴².

1.5.1. La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) y la Declaración sobre Asilo Territorial.

La importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos reside en que consiste una de las bases de las Naciones Unidas, y por lo tanto de exigible cumplimiento por parte de los miembros de dicha organización internacional.

La ONU ha reconocido el derecho de buscar y disfrutar del asilo, así que bajo esta Declaración, señala que “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo. Este derecho a buscar asilo implica que no hay límites geográficos ni culturales para buscarlo,

⁴¹ En el sistema de las Naciones Unidas se han desarrollado tres soluciones duraderas, a saber, la repatriación voluntaria, que significa el regreso voluntario del refugiado a su país, la integración local, consistente en permitir al refugiado permanecer en el territorio del estado al que llegó después de haber huido del suyo, y el reasentamiento en un tercer país.

⁴² Op. cit., Galindo, pp 30- 31

y una vez concedido, puede disfrutar de él. Sin embargo, el acto de otorgamiento queda fuera de los derechos que esta Declaración Universal reconoce.

Hacia 1967, la Asamblea General adoptó por unanimidad la Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial; así, de manera conjunta con la DUDH presentan la búsqueda del asilo como un derecho de personas, en el ejercicio de la soberanía de cada Estado, según el Artículo 1, párrafo 1 de esta Declaración sobre Asilo Territorial, y que no puede ser considerado como un acto hostil por otro Estado.

Específicamente niega el Asilo Territorial a personas procesadas por delitos comunes o delitos contrarios a principios y propósitos de las Naciones Unidas, que, según el Artículo 1, párrafo 2 de la Declaración, “no podrá invocar el derecho a buscar asilo, o de disfrutar de éste, ninguna persona respecto de la cual existan motivos fundados para considerar que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos”.

Cabe remarcar que se consagra el derecho a buscar y disfrutar del asilo, quedando fuera de los derechos de la Declaración Universal el otorgamiento de ello, dejándolo a la soberanía de cada Estado.

1.5.2. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial (1977)

La Conferencia sobre Asilo Territorial muestra los ánimos que algunos países tenían porque se tratara de convenir de manera unánime sobre el otorgamiento de asilo. El texto resultante de las reuniones de 1971 y 1972 auspiciadas por la Dotación Carnegie para la Paz, exponía que los Estados, actuando con espíritu internacional y humanitario, harían su mejor esfuerzo para otorgar el asilo y permiso para permanecer en sus territorios; causa suficiente para que dicha conferencia no tuviera como resultado una convención.

Un grupo de expertos de las Naciones Unidas modificó el texto producido y propuso un nuevo texto después considerado en la reunión en Ginebra del 10 de enero al 4 de febrero de 1977, que exponía, en su artículo primero, que todo Estado Contratante haría lo posible por conceder asilo en su territorio –y de no negarlo por el hecho de que otro Estado pudiera otorgarlo⁴³-, ejerciendo el principio de soberanía, una vez más, declarándolo como derecho objetivo y discrecional⁴⁴.

Surgieron diferentes propuestas entre las cuales la de la República Federal de Alemania que sugería que el derecho de asilo político fuese un derecho subjetivo, obligando a los Estados Contratantes a otorgarlo: rechazada por 53 votos en contra, 4 a favor y 21 abstenciones⁴⁵. Aún así, las propuestas que apelaban al derecho soberano, y que sólo en atención al humanitarismo, sería otorgado el asilo.

Establece excepciones cuando haya motivos para considerar que la persona representa un peligro para la seguridad del país en el que se encuentra, o constituya una amenaza para la comunidad del país, porque puede ser procesada o penada o ha sido condenada en sentencia firme por un delito particularmente grave, o, en casos excepcionales, por la llegada en masa de un gran número de personas^{46 47}.

La Conferencia no logró su objetivo, y se decidió que la Asamblea General de las Naciones Unidas convocara otra reunión posterior, la cual no ha sido llevada a cabo por este

⁴³ A menos que hubiese solicitado asilo anteriormente a otro Estado o con el cual haya tenga estrechos vínculos, el Estado Contratante podrá requerir que exhorte primero al segundo Estado a otorgárselo.

⁴⁴ Ibidem, p 22

⁴⁵ Documento A/CONF/78/12 citado en Op. cit., Galindo, p 22

⁴⁶ Ibidem, p 25

⁴⁷ La Convención de la Organización para la Unidad Africana establece que por razones de seguridad, los Estados de asilo deberán instalar a los refugiados a una distancia razonable de la frontera de su país de origen. La Declaración de Cartagena contiene una disposición parecida, y la Conclusión 22 del Comité Ejecutivo del ACNUR, titulada Protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala, adoptada en 1981, contiene una disposición parecida. Estas disposiciones tienen un doble objetivo, por un lado proteger a los refugiados, y evitar tensiones entre Estados.

instrumento convencional. Sin embargo el Comité Ejecutivo del ACNUR ha tenido la tarea de interpretación de los instrumentos vigentes proporcionando directrices claras a los Estados para evitar confusiones.

1.5.3. Asilo en la Unión Europea

Es trascendente que se haga un recuento del asilo en la Unión Europea, principalmente por que, aunque dichas políticas no son de sobremanera importantes para los que buscan refugio en Latinoamérica –no más que para los africanos-, sí tienen influencia directa sobre decisiones a las que se llegan en materia de reforzamiento de principios y derechos –de los que se tocará tema en el capítulo tercero- que impactan a concepciones sobre el asilo, y en especial sobre el político.

En la época de la Guerra Fría la importante demanda de mano de obra en los países occidentales debido a su rápido crecimiento económico era incapaz de ser cubierta únicamente con sus propios ciudadanos. Motivo principal por la que la concesión del derecho de asilo no ocasionó alarma a la mayoría de los gobiernos actualmente miembros de la Unión Europea.

Durante la década de 1970 comienza a generarse un cambio en el tratamiento de la problemática de asilo en Europa. Las formas de gobierno autoritarias se suceden en numerosos países latinoamericanos, africanos y asiáticos, con numerosos conflictos armados resultantes por los enfrentamientos de los bloques, acompañados por grandes movimientos migratorios, frente a lo cual los gobiernos europeos comienzan a generalizar en sus respectivas legislaciones internas, interpretaciones restrictivas de los contenidos de la Convención de Ginebra.

Actualmente el régimen legal del asilo en la Unión depende de instrumentos internacionales relevantes, según establecido en el Artículo 18 de la Carta constitutiva y el

Artículo 63 del Consejo Europeo, en particular la Convención de Ginebra. Al igual que en el resto de los convenios, el refugiado es visto como no alguien que obtiene el asilo, sino como alguien que lo busca.

Según las conclusiones de la Presidencia del Consejo de Tampere, de octubre de 1999, el sistema europeo común de asilo debería incluir, a corto plazo, la determinación clara y viable del Estado responsable del examen de una solicitud de asilo, normas comunes para un procedimiento de asilo eficaz y justo, condiciones mínimas comunes para la acogida de los solicitantes de asilo y la aproximación de las normas sobre reconocimiento y contenido del estatuto de refugiado.

Ello debería completarse con medidas relativas a formas de protección subsidiarias que ofrezcan un estatuto adecuado a toda persona que necesite protección. El 24 de mayo de 2000 la Comisión aprobó una propuesta de Directiva del Consejo sobre protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, basada en la solidaridad entre Estados miembros, como instrumento al servicio del sistema europeo común asilo. El 29 de abril del 2004 en el Consejo de Justicia y Asuntos Domésticos en Luxemburgo se adoptaron los estándares mínimos para la calificación y estatus de nacionales de terceros países y personas sin nación.

La Comisión comenzó a trabajar en 1999 sobre los procedimientos de asilo en su documento de trabajo “Para establecer unas normas comunes sobre los procedimientos de asilo”. Después de analizar las respuestas de ACNUR, Consejo Europeo sobre Refugiados y Asilados, Amnistía Internacional y “Save the Children”, la Comisión elaboró su propuesta tomando en cuenta el Derecho no vinculante (soft law) existente, fundamentalmente la resolución del consejo de 1995 sobre garantías mínimas para procedimientos de asilo, las Resoluciones del Consejo de Londres de 1992 sobre solicitudes manifiestamente infundadas,

terceros países de acogida y países en los que en general no hay riesgo grave de persecución y la Resolución del Consejo de 1997 sobre menores no acompañados nacionales de terceros países⁴⁸.

El sistema europeo debe basarse en instrumentos esenciales, propuestos en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia:

- Regulación de Consejo no 343/2003, estableciendo el criterio y mecanismos de determinación de responsabilidad de los Estados Miembros de la aplicación de asilo; regulación conocida como 'Dublin II' que integra principios de la Convención de Dublín de 1990.
- Directivas del Consejo 2003/9/EC, sobre los estándares mínimos para buscadores de asilo en los Estados Miembros, armonizando las condiciones mínimas para la recepción de los buscadores de asilo, para asegurar los estándares de vivienda, y para limitar movimientos de los mismos influenciados por la variedad de condiciones de recepción⁴⁹.

De suma importancia es la posición que el Parlamento Europeo ha mantenido en sus resoluciones:

- Resolución A5-0050/2000 de Marzo 16 del 2000, enfatiza que se garantice respeto por los principios esenciales:
 - ≡ Todos los buscadores de asilo deben tener acceso a un procedimiento para el otorgamiento o negación de asilo.
 - ≡ La audiencia debe ser justa, teniendo derecho a una apelación.

⁴⁸ <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52000PC0578:ES:NOT> 8 julio 2005

⁴⁹ http://www.europarl.eu.int/comparl/libe/elsj/charter/art18/default_en.htm#3 8 agosto 2005

≡ Antes de expulsar al buscador de asilo hacia un ‘tercer país seguro’, los Estados Miembros deben asegurar que el anterior será admitido y no será expulsado subsecuentemente⁵⁰.

- Resolución A5-0223/2001 de Julio 5 del 2001, donde realiza un llamado a los Estados Miembros de limitar la detención de buscadores de asilo en casos excepcionales y los establecidos por las razones que dan los lineamientos de la UNHCR⁵¹.
- Resolución A5-0451/2002 de Enero 15 del 2002, apelando a los Estados Miembros a combatir contra el terrorismo, mientras aseguran su cumplimiento con las obligaciones internacionales de asilo y que cuando no se aplique la Convención sobre Refugiados sea por las bases enlistadas en la misma Convención, en sus artículos 1(f) y artículo 32⁵².

De esta manera se confirma que, efectivamente, la figura de asilo político ha tratado de ser regulada de manera legal a lo largo de la historia a través de diversos tratados internacionales, bien para tener un mejor control de la población en cuanto a la migración, bien por socorro humanitario. No obstante lo importante de esta figura radica en definir el sujeto al cual se le puede otorgar este tipo de asilo, este es, el delincuente político; y cuales son los delitos a considerar para la así calificación, y su trascendencia para que de tal forma sea otorgado este status.

⁵⁰ Ibidem

⁵¹ Ibidem

⁵² Ibidem

Capítulo II

El Delito Político

2. Legitimidad y autoridad.

Para fines de esta tesis, es importante tocar el tema de democracia y autoridad, ya que se encuentra directamente vinculado con la petición de asilo político, puesto que aquellos que lo solicitan son delincuentes políticos cuyas acciones se encuentran basadas en la desobediencia civil, ligada a la legitimidad de las políticas y del mismo gobierno, con fines de evolutivos del régimen bajo el cual se encuentran; es decir, generalmente pretenden avanzar de un autoritarismo a una democracia.

En la actualidad se entiende que el régimen democrático es el único sustento normativo-político a partir del que se determinan los alcances de las instituciones y derechos, eliminando otros medios por los que podrían alcanzarse a favor de la mayoría de una población, como lo son los delitos políticos.

Tomando en cuenta que la palabra democracia implica participación no sólo en el proceso de elección, sino en la creación y/o aceptación de las instituciones ya establecidas, al igual que participación en el proceso de creación jurídica. También donde los gobernantes son responsables de sus acciones frente a los ciudadanos, actuando mediante la competencia, en cooperación con los representantes igualmente electos.

Por lo tanto, en este régimen es necesario el consenso en valores, criterios y principios constitucionales por parte de aquellos que aceptan vivir bajo el régimen democrático; aceptando el amplio marco de interpretación de normas y tolerando actitudes contrarias que puedan manifestarse.

Este sistema se presume tiene legitimidad de autoridad, es decir, que tiene derecho a mandar, poder originado en la misma organización social, descansando en procedimientos de cambio de gobierno, promulgación de ley, y de delegación de autoridad –considerada como un rol. Esta última genera una relación recíproca donde cada rol se define con respecto al rol del otro: el de las autoridades les permite hacer ciertas demandas a los ciudadanos, los que tiene la obligación de acceder⁵³.

Esa autoridad surgida dentro de la estructura social, posee el derecho y poder para dar órdenes teniendo igualmente medios para imponerlas; si es percibida como legítima tiene el “derecho” de usar medios coercitivos, dentro de ciertos límites, ya que su legitimidad podría ser minada de diversas formas⁵⁴.

Un régimen que no provea las fuentes usuales de legitimidad, en relaciones de poder estables, tienden a ser aceptadas eventualmente como legítimas porque las condiciones han existido por un largo periodo de tiempo y muchas veces no se ha tenido presente una alternativa, requiriendo un nuevo marco ideológico para que los ciudadanos reten al régimen establecido⁵⁵.

Como parte del régimen democrático existen derechos políticos los cuales son garantizados por los Estados firmantes de la Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hacia su población, bajo la forma de garantías individuales: libre manifestación de ideas, libertad de imprenta, libertad de asociación, y derecho a la información, que son inherentes al principio de democracia como orientadores en la elaboración de las leyes⁵⁶.

⁵³ Herbert C. Kelman, and V. Lee Hamilton; *Crimes of Obedience. Toward a Social Psychology of Authority and Responsibility*. Yale University Press. New York 1989, pp 54- 55

⁵⁴ Op. cit., Kelman, pp 55- 56

⁵⁵ Ibidem, p 57

⁵⁶ Agustín Pérez Carrillo. *Derechos Humanos, Desobediencia Civil y Delitos Políticos*. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México, DF, 1991, pp 19-25.

Existen ciertas restricciones que los Estados imponen para fines de protección de su misma naturaleza, y que la misma Carta anteriormente mencionada establece en su Artículo 19 párrafo 3:

- a) asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
- b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas⁵⁷.

Por lo que si alguien atentara contra sus principios mismos, es decir, contra el principio de libertad y soberanía del pueblo, el Estado, por el sólo hecho de serlo, tiene la absoluta necesidad de garantizar su existencia y seguridad frente a conductas que tienden a destruirlo.

“La crítica a las decisiones y acciones del Estado, así como los actos de protesta bien fundados por medio de la manifestación de ideas, son fuentes reales, variables, poderosas, para conocer el grado de conformidad de los gobernados con el sistema constitucional”⁵⁸. Pero esto se puede lograr en distintos niveles, dependiendo del grado democrático que los regímenes presenten, analizando diferentes aspectos, como analiza Freedom House:

- Estado de derecho⁵⁹
- Derechos Humanos
- Participación de la Sociedad Civil
- Rendición de cuentas por parte de las Instituciones gubernamentales
- Libertades civiles
- Derechos políticos⁶⁰

⁵⁷ *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Ginebra, Suiza. www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm 5 agosto 2005

⁵⁸ Op. cit., Agustín Pérez, p 25

⁵⁹ Rule of law: implica que la autoridad de gobierno puede sólo ser ejercida de acuerdo con leyes escritas.

⁶⁰ www.freedomhouse.org/research/freedomworld/2005/methodology.html 13 agosto 2005

Y es, cuando, conociendo los principios de representatividad democrática, y teniendo bajos niveles de los aspectos anteriores, surgen inconformidades pretendiéndose realizar cambios para una mejoría de la sociedad, que, si no puede lograrse a través de canales democráticos, se deben manifestar acciones de desobediencia civil.

2.1.Desobediencia civil

El control en las resoluciones en el sistema democrático implica información, revisión, evaluación, acción, actividades efectuadas por los miembros de la sociedad, originando una opinión pública que verifica la vida democrática; siendo éstas las bases sobre las cuales las autoridades toman decisiones, no sujetando todas las decisiones al voto, procurando tener un buen juicio de valores democráticos y en facultades discrecionales⁶¹.

El Presidente de *Freedom House* R. James Woolsey declara en el Reporte Anual del 2004 que la falta de derechos políticos y libertades civiles es un factor más fuerte que la existencia de pobreza o analfabetismo en el surgimiento de desobediencia civil⁶² -de la cual deriva el delito político⁶³ (aclarando que una acción es denominada delito político, cuando un segundo Estado lo califica como tal, ya que el mismo gobierno contra el cual se atenta lo clasificará como acto terrorista), llegando a rebelión o revolución –incluso terrorismo.

Pero, Kelman afirma que los ciudadanos deben verificar a la autoridad hasta cierto punto como ilegítima para comenzar la desobediencia, aunque no es condición necesaria para esta última, ya que implica el rompimiento de un patrón de comportamiento ya canalizado⁶⁴.

⁶¹ Op. cit., Pérez, pp 20- 22

⁶² 2004 Annual Report. www.freedomhouse.org/research/specreports/ar2004.pdf 13 agosto 2005

⁶³ *Se aclara que una acción es denominada delito político, cuando un segundo Estado lo califica como tal, ya que el mismo gobierno contra el cual se atenta lo clasificará como acto terrorista.*

⁶⁴ Op. cit., Kelman, p 57

En ciertas ocasiones, los movimientos y organizaciones políticas pueden sentirse como siendo confrontados por la difícil decisión de determinar en qué tipo de actividades deben esforzarse y enfatizar las más importantes, pero ello no implica la desobediencia civil, en el caso de legitimidad del gobierno. Aunque unos grupos optan por elegir los medios no violentos para apoyar y lograr sus metas políticas; otros que perciben la falta de progreso en alcanzar tales metas, pueden optar en comprometerse en actividades más violentas.

Cabe señalar que el derecho de mandar no implica la obligación de obedecer, contando con que la normatividad es para la subsistencia de la sociedad y no para regular toda conducta de los hombres. Además, en el ejercicio de esa misma crítica a las acciones gubernamentales pueden surgir términos como ‘represión’, ‘violación de derechos humanos’ y ‘violación de principios elementales de la vida en sociedad’, por “complicaciones legislativas, interpretaciones en contra del marco constitucional, decisiones administrativas excepcionales o de dispensa, como acuerdos de incumplimiento”⁶⁵, surgiendo tensión social cuando estas decisiones son calificadas por un grupo como antijurídicas, inoportunas, injustas, arbitrarias.

Por el contrario, un gobierno legítimo suele tener un sentido de confianza en la autoridad entre los ciudadanos, lo que los inclina a otorgar el beneficio de la duda, aun cuando ciertas políticas resulten incongruentes con los intereses del grupo o con su idiosincrasia.

2.2. Delito Político

A continuación se hará un recuento del avance histórico que ha tenido el delito político en cuanto a su consideración como tal, y por lo que respecta a declararlo como susceptible del beneficio de derechos, desde los tiempos en que puede considerarse la base cultural de

⁶⁵ Op. cit., Pérez, p 136

Occidente. Posteriormente se tratará de aclarar los actos que incurren en la figura de delito político que conlleva el beneficio del asilo político.

Los atentados contra la polis (*πολις*) griega violaban la ley, ofendían a la divinidad y eran factor de corrupción del pueblo. Los insurgentes en Roma cometían delito de *perdulleio*, que significa guerra perversa contra la propia patria: relaciones culpables con el enemigo, ataques a la Constitución, faltas a los deberes del ciudadano para con el Estado, faltas a los deberes de la magistratura y sacerdocio, falta a los deberes religiosos del ciudadano, atentados o injurias contra el magistrado y el emperador⁶⁶. Moreira califica al tiranicidio como la figura más importante del delito político, ya que es una rebelión contra un gobierno que se justifica en que éste se hace intolerable.

Bajo el sistema liberal se somete al delito político a la ley existente para determinar qué hechos son y no delictuosos, sosteniendo que el delito político constituía un atentado contra la seguridad del Estado, exigiendo un trato más humano para el delincuente político hasta el grado de abolir la pena de muerte para éste. Benignidad surgida del anarquismo, cuyos atentados se intensificaron para el último tercio del siglo XIX, cuyos autores se guían por el fanatismo político sin buscar fines políticos inmediatos ni modificaciones en la organización gubernamental, sino el suprimir toda forma de gobierno⁶⁷.

Desde la Revolución Francesa este tipo de delito ha evolucionado siendo en la actualidad considerado de manera internacional bajo diversos tratados –como se constató en el capítulo anterior-, al igual que precisándose sobre él en diferentes actuaciones como en el caso de los criminales de guerra de Nüremberg, estimándose posteriormente en la Convención sobre Genocidio el que se excluyera esta figura de la delincuencia política, calificándose como uno

⁶⁶ Maria Elena Moreira. 'El Delito Político: Doctrina y la Legislación Ecuatoriana'. Quito, 25 de Abril 2003. www.humansrightsmoreira.com/ensayos.htm#delito 23 julio 2005

⁶⁷ Op. cit., Moreira. p 40

de los crímenes contra la humanidad, ya que ni su natural consecuencia ni la necesidad de atentar contra el pueblo, no en su intención ni motivo político.

Por lo tanto, una definición que Guadalupe Rodríguez de Ita y Luis Miguel Díaz hacen sobre el delito político, tomando en cuenta los argumentos anteriores es: “cualquier ataque al Estado [...] a la organización jurídico política del Estado, o de sus poderes en el orden interno”⁶⁸: es un ataque contra el orden social.

Se presenta cuando hay actos lesivos o con la pretensión de lesionar la forma de gobierno existente por procedimientos no previstos en la misma Constitución, es decir, no hay delito político si existen actos en el ejercicio de las garantías individuales sino un ataque a los titulares de los órganos, o bien si los actos son protestas dentro del régimen democrático, puede aplicársele una pena diversa a la de delincuencia política⁶⁹. También se dice que por derivación de algunos tratados internacionales, que el delito político es todo aquel acto que conlleva el beneficio de asilo y la no-extradición.

El delincuente político se encuentra firmemente convencido de que los opositores están equivocados e igualmente lo están la acción del sistema social y el modelo del Estado que deben existir por y para el bien de las mayorías. El delito político debe ser progresista, ver hacia un gobierno más honesto y democrático⁷⁰.

El sistema constitucional mexicano afirma que el bien jurídicamente protegido y lesionado por delitos políticos es la forma de gobierno, la cual es equivalente a una república representativa, democrática y federal, teniendo implícitos el poder estatal, los derechos

⁶⁸ Ibidem, p 67

⁶⁹ Op. cit., Pérez, p 83

⁷⁰ Rebelión, Terrorismo y Estrategias Judiciales de Defensa.

www.derechos.org/nizkor/colombia/libros/dih/cap2.html 8 agosto 2005

políticos de los ciudadanos, los derechos políticos de los partidos, la misma Constitución o las decisiones políticas fundamentales.

Cabe mencionar que el delito político obedece a un móvil progresista, la búsqueda de un gobierno más honesto y democrático. El delito contrarrevolucionario, por sus propósitos retrógrados y antidemocráticos, no cuenta con el apoyo de las masas mayoritarias sino con el de una minoría, y por su misma naturaleza no se le considera delito político.

Existe una profunda razón en la doctrina liberal del delito político: los regímenes democráticos tienen la finalidad de garantizar a los individuos la máxima medida de libertad, principalmente en opiniones políticas, siendo calificado como un régimen tolerante, y restrictivo en el trazar sus figuras delictivas.

Establece en su artículo 39 constitucional que el pueblo mexicano tiene siempre el derecho de modificar la forma de su gobierno, pero, en su artículo 136 niega que sea a través de cualquier otro medio como los principios sancionados por la misma Constitución, por ejemplo la rebelión. La misma Carta Magna bajo el artículo 73, fracción XXII otorga competencia al Congreso de la Unión para ‘definir las faltas y los delitos contra la Federación.

La Suprema Corte de Justicia mexicana ha sustentado que el delito político es aquél que se comete contra el Estado, siendo actos de delincuencia política rebelión, sedición y motín y conspiración para cometerlos⁷¹. Bajo el Código Penal del Distrito Federal se aplican penas de prisión a quien cometa los mencionados actos delictivos:

- Sedición: los que de forma tumultuaria, sin uso de armas, resistan o ataquen a la autoridad para impedir el ejercicio de sus funciones con alguna de las finalidades a que

⁷¹ “México autoriza la extradición de Cavallo a España. El ex militar argentino enfrentará cargos por genocidio y terrorismo” en *La Jornada*. www.lafogata.org/003latino/latino6/mex_autoriza.htm 14 agosto 2005

se refiere el artículo 132, y a quienes dirijan, organicen, inciten, compelen o patrocinen económicamente a otros para cometer el delito de sedición

- Motín: a quienes para hacer uso de un derecho o pretextando su ejercicio o para evitar el cumplimiento de la ley, se reúnan tumultuariamente y perturben el orden público con empleo de violencia en las personas o sobre las cosas, o amenacen a la autoridad para intimidarla u obligarla a tomar alguna determinación.
- Rebelión: a los que no siendo militares en ejercicio, con violencia y uso de armas traten: de abolir o reformar la Constitución; reformar, destruir o impedir la integración de las instituciones de la Federación; separar o impedir el desempeño de su cargo a alguno de los altos funcionarios de la Federación⁷².

La rebelión es la canalización de un derecho político que le pertenece a todo el conglomerado social: el derecho de resistencia a la opresión, cuyos fundamentos son la libertad humana y el derecho de buscar un gobierno justo y una sociedad más satisfecha – la revolución implica un cambio de instituciones. Implica dos tipos de acciones:

- a) el levantamiento o sublevación de varias personas contra el régimen político constituido;
- b) el empleo de violencia para impedir la ejecución de órdenes dictadas por la autoridad.

En la actualidad, se podría considerar a este tipo de movimientos como antidemocráticos, con una connotación retrógrada, ya que muchos, como Francis Fukuyama en su artículo ‘El fin de la historia’⁷³ afirma que no existe una alternativa sistemática viable a la democracia liberal.

⁷² Op. cit., Pérez, pp. 54- 58

⁷³ Citado en Marc. F. Plattner, “El momento democrático”, en El resurgimiento global de la democracia, comp. Larry Dimond y Marc. F. Plattner, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, D.F., 1996, p 27

2.3. Tendencias de análisis.

Tener en cuenta la naturaleza del delito político puede llevar a un esclarecimiento sobre qué actos podrían calificarse como tal. Existen tres tendencias jurídico-penales para analizarlo⁷⁴:

- Tendencia objetiva: alude a la naturaleza del orden o bien jurídico lesionado, que serían en este caso, los derechos políticos de la comunidad; es decir, el delito desestabiliza el orden político, tanto en su legislación, integridad o seguridad, como sería el espionaje que fuese dirigido para el cambio interior del régimen del propio Estado. Aquellos dirigidos contra la existencia y seguridad del Estado, son los que pueden afectar directa o indirectamente la soberanía.

Atiende únicamente aquellos que se encuentran previstos en las leyes. Se atiende al bien jurídico tutelado sin tomar en cuenta móviles. Sostiene que si el delito político es un atentado contra la *res* pública, no es correcto incluir en ésta los derechos políticos de los ciudadanos, ni al orden público externo del estado: los atentados contra los primeros son delitos contra el sufragio generalmente, y aún teniendo cierto matiz político, tratan cambiar la organización por medios violentos e ilegales.

Los atentados contra el orden público externo son diferentes al delito político pues estos últimos se dirigen contra la estructura política interna del estado y no intentan destruirlo o afectarlo como sujeto de derecho internacional, cometiendo traición a la patria o instigación a la guerra, violación de una guerra o armisticio, por ejemplo⁷⁵.

⁷⁴ Op. cit., Luna, pp 9 – 18

⁷⁵ Op. cit., Moreira p 54

- Tendencia subjetiva: atiende al móvil que debe ser estrictamente político. El sujeto se guía por un ideal de transformación de las instituciones públicas vigentes, siendo altruista, de modo que se busca mayor justicia para toda la sociedad.
- Tendencia mixta u objetiva-sujetiva: el delito necesita asegurar el móvil de carácter altruista, y la intención de cambiar el orden político. Es decir, asocia el bien jurídico atacado y el móvil político.

Además del móvil político, debe existir una proporcionalidad entre el daño político y el daño privado, en cuanto que el daño político sea superior cualitativa y cuantitativamente al daño que puedan sufrir los intereses de los particulares. De ahí que se excluyan de la categoría de delitos políticos los actos de barbarie o de terrorismo.

Este último criterio, que utilizaron diversas naciones latinoamericanas para lograr una definición dentro de sus códigos penales correspondientes, clasifica al delito político en:

- Delito político puro, que es el que lesiona el orden político de un Estado, siendo clara la intención de cambiar el orden político, y el móvil se asume por los riesgos que corre el autor en sacrificio por la comunidad:
 1. Rebelión.- insurrección armada contra los poderes públicos del Estado;
 2. Sedición.- insurrección civil contra los mismos poderes.
- Delito político relativo o concurrente:
 - a) Delito político complejo o mixto, donde el hecho delictivo lesiona a la vez el orden político y el interés privado, o derecho común, por ejemplo, el asesinato de un Jefe de Estado; donde sobresalen claramente la intención que se refleja en la muerte dada al político que puede llevar un

cambio en el orden político, y el móvil altruista que se presume por los altos riesgos que se toman.

- b) Delito político conexo, es decir, delitos comunes interconectados con intereses políticos.

En la práctica sólo se pueden calificar delitos políticos conexos, pues son actos por medio de los cuales los delincuentes pueden lograr sus fines, como son el secuestro o atentados contra la vida de políticos, o colocación de bombas en lugares públicos o de gobierno.

2.4. Delito político a nivel internacional.

El delito político ha sido limitado a ciertas infracciones ya desde la Conferencia de Derecho Penal Internacional de 1935 celebrada en Copenhague, donde surgieron conceptos que en ese momento definían lo que para los países europeos asistentes era dicho delito:

1) Son delitos políticos las infracciones dirigidas contra la organización o el funcionamiento del Estado, así como las dirigidas contra los derechos que de ellos se derivan para el ciudadano.

2) Son políticos los delitos de Derecho Común que constituyen la ejecución de los atentados previstos en el Inciso I, así como los actos cometidos para favorecer la ejecución de un delito político, o para permitir al autor de este delito escapar a la aplicación de la Ley Penal.

3) Sin embargo, no serán considerados como delitos políticos aquéllos cuyo autor sólo haya estado determinado por un motivo egoísta o vil.

4) No serán considerados como políticas las infracciones que creen un peligro común o un estado de terror⁷⁶.

Por el lado de las naciones latinoamericanas, se tienen las Convenciones y Pactos que se presentaron en el primer capítulo que hablan sobre la exclusión de extradición de aquellos asilados que se consideren como delincuentes políticos o de aquellos que agraven de manera conexas a intereses políticos.

Así mismo se hubo celebrado una Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal, en el que se establece en su artículo 2 que los Estados Parte se prestarán asistencia mutua en investigaciones, juicios y actuaciones en materia penal refiriéndose a delitos que sean de competencia del Estado solicitante. Pero es restrictivo en su artículo 9, inciso c, donde plantea que se negará asistencia cuando esa solicitud refiera a un delito político o conexo con el delito político, o algún delito común perseguido por una razón política⁷⁷.

También existen concepciones de este delito de manera restrictiva, es decir, señala aquellos actos que no serán considerados hechos de delincuencia política y a cuyos actores no se les otorgará asilo ni refugio. Según la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, en el artículo 1 F, se consideran como causales de esa supresión:

- II. delitos contra la paz, consistentes en empleo de fuerza de un Estado contra la soberanía, independencia política o integridad territorial de otro Estado; delitos de guerra, definidos en el Estatuto de Roma sobre la Corte Penal

⁷⁶ Ibidem, p 17

⁷⁷ Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal.
www.consep.gob.ec/pdf/COINAMPE.pdf

Internacional, entendiéndose como una serie de actos contra personas o bienes protegidos por las disposiciones de dichos convenios⁷⁸;

III. delitos contra la humanidad⁷⁹.

IV. delitos cometidos contrarios a las finalidades y principios de la ONU, descritas en el primer capítulo.

Los puntos anteriores pueden interpretarse de una manera no ortodoxa permitiendo que el delito político pueda ser relacionado, hasta calificado como actos terroristas por los medios de los que se vale para lograr los fines políticos que presenta; ya que el delito de terrorismo afecta de igual manera al orden público, a las relaciones internacionales o a la seguridad de la sociedad y del Estado.

Por ejemplo, para que sea considerado algún acto como delito de rebelión, debe abstenerse del uso de bombas y artefactos explosivos que generen terror en la población; requiere sólo del levantamiento de armas, pero no de un accionar profundo⁸⁰.

Se pretende entender al terrorismo como una actitud en contra del régimen establecido, diferente al delito político, pues los terroristas persiguen sus propósitos con la convicción de que la muerte y el sufrimiento de personas inocentes tiene poco o nada que ver con las casas

⁷⁸ El artículo 8, inciso c, cataloga como delitos de guerra: los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles y la tortura; los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes; la toma de rehenes; las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal constituido con todas las garantías judiciales generalmente reconocidas como indispensables.

⁷⁹ El Estatuto de la Corte Penal Internacional instauro como crímenes de lesa humanidad, en el artículo 7: cualquiera de los actos contra la población civil y con conocimiento de dicho ataque, considerándose el asesinato, exterminio, esclavitud, deportación o traslado forzoso de población, encarcelación y otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales del Derecho Internacional, tortura, violación, persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos.

⁸⁰ Ocospoma Pella, Enrique. El caso Humala: ¿Delito de rebelión o terrorismo? Profesor de Derecho Penal de la Universidad Gracilazo de la Vega. Artículo publicado en Gaceta Jurídica- Actualidad Jurídica N 135, p 76 a 80. www.unifr.ch/derechopenal/articulos/pdf/Delitoderebelionoterrorismo.pdf

que impelen a los autores, que se hallan justificados por cualquier éxito que puedan alcanzar en la persecución de los fines políticos correspondientes⁸¹.

Pero existen divergencias en las consideraciones sobre las que se fundan la diferenciación entre el terrorismo y actos delictivos con fines políticos, o , mejor dicho, éstos últimos tienden a confundirse con otro tipo de actos delictivos al no tener en claro sus características específicas obligatorias a cumplirse.

2.5. Delito político frete al terrorismo: similitudes y diferencias

En los gobiernos bajo los cuales se producen movimientos subversivos, como los ya mencionados, suele darle a cada delincuente el calificativo de terrorista. Por lo que resulta sumamente importante señalar las diferencias fundamentales entre ambos, según las características que hasta ahora han demostrado.

La delincuencia política, al pretender llamar a la formación de una milicia fundada en cierta ideología y haciendo demostraciones de violencia, contra un gobierno establecido –cuya legitimidad se ha difuminado- puede traducirse en una guerra civil.

Docenas de proyectos de investigación han producido listas de guerras civiles aparentemente basadas en definiciones divergentes. Lo importante es distinguir los actos que pueden ser calificados como tal, de otros conflictos armados que se califican como politicidio, golpe de Estado, crimen organizado, guerra internacional o terrorismo.

Nicholas Sambanis⁸² analiza algunas de estas definiciones, que tienen diferentes concepciones de las condiciones para tomar a un conflicto armado como guerra civil, analizando el número anual de muertos (que para algunos debe ser 25, pasando por 100, hasta

⁸¹ Op. Cit., Pérez, p 82

⁸² Nicholas Sambanis, 'What is civil war?' conceptual and Empirical Complexities of an Operational Definition' en *The Journal of Conflict Resolution*. Volume 48. Number 6. December 2004. SAGE Publications. London.

llegar a 1000), entrando en el conflicto de si los blancos civiles, no sólo los de las partes en conflicto, deben entrar en el concepto o no, pues algunos las incluyen, y otros no. Complementándose este problema si la categorización debe ser relativa o absoluta para los conflictos de todos los países, pues existe información no confiable y datos incompletos al respecto, dependiendo del tipo de régimen que se esté analizando.

Señalando la definición que los investigadores Small and Singer ofrecieron en 1982: la guerra civil es un conflicto armado que envuelve acciones militares internas a la metrópoli, la participación activa del gobierno nacional, y la resistencia efectiva de ambos lados.

Sambanis aclara, debe ser un conflicto sostenido entre el gobierno y su antagonista, en la que ambas partes deben sufrir bajas; los rebeldes deben dirigir sus ataques hacia las fuerzas de seguridad del gobierno, organizados bajo grupos bien organizados con agendas políticas, desafiando la autoridad soberana.

Pero entonces enfatiza que no existe alguna categorización para establecer el grado de organización requerido, para que sea una condición que ayude a esclarecer el tipo de conflicto del cual se trata, y propone que la organización es difícil de distinguir entre las redes criminales y las milicias.

Y llega a las siguientes conclusiones:

- La guerra debe tomar lugar en el territorio de un estado cuya población debe consistir en al menos de 500, 000 personas
- Las partes se encuentran política y militarmente organizadas, y tienen objetivos políticos de Estado
- El gobierno debe ser el principal combatiente. Si no existe un gobierno funcional, entonces e partido representante del gobierno internacionalmente.

- Las principales organizaciones insurgentes deben estar localmente representadas.
- El año de inicio de la guerra es el primer año que el conflicto cause de 500 a 1000 muertes. Si el conflicto no ocasiona 500 muertos o más en el primer año, la guerra se contará, en los próximos años, a partir de aquel en el que se acumulen 1000 decesos.
- El conflicto debe estar caracterizado por violencia sostenida
- A lo largo de la guerra, la parte débil debe ser capaz de ofrecer resistencia media en al menos 100 muertes ocasionadas en la parte fuerte
- Una guerra civil es entendida como un conflicto contra el gobierno⁸³.

Otros delitos de los cuales tiene que diferenciarse el delito político, son aquellos que lo son aparentemente:

- Delitos contra la seguridad externa del Estado: delitos contra la patria o la nación, emparentada a los delitos militares; atacándolo en sus condiciones esenciales de existencia.
- Crimen de Estado. Los representantes de la autoridad pública, guiados por móviles de política represiva, incitan a las masas o a sus adeptos a perpetrar ataques personales, contra elementos de oposición. Se distinguen de los delitos políticos, en que el móvil intelectual radica en las autoridades: en los primeros el sujeto pasivo se ubica en el gobierno, mientras que en los crímenes de Estado, la oposición es la víctima, debido a su posición de rebeldía.

⁸³ Op. cit., Sambanis, p 830

- Subversión militar. La misión que tienen las organizaciones militares de un pueblo es de defender la patria del enemigo externo. No deben mezclarse con la vida política del Estado
- Terrorismo. Según Jiménez de Asúa, el terrorismo no es una figura homogénea ni caracterizada por un fin altruista superior, sino por sus medios aptos para causar estragos, por su víctima o por el inmediato fin de causar una intimidación pública, por esto no se averigua en su fin posterior⁸⁴.

Ahora bien, un segundo Estado es el que determina, ejerciendo su soberanía, si el solicitante de asilo es un delincuente político, pero, en la actualidad, a partir de la intensificación de una lucha contra el terrorismo a nivel global, del cual se tratará más adelante, resulta trascendente esclarecer las similitudes por las cuales puede llegarse a confundir al terrorista con un delincuente político, y viceversa; y remarcar diferencias entre ambos:

- el delito de terrorismo se estructura sobre la base de una banda armada u organización criminal; el delito político, no necesariamente, pero bien hay un mínimo de organización cuyas acciones pueden ser espontáneas;
- atacan al orden constitucional;
- los fines y móviles en los que actúan son los políticos (pero el delito terrorista es contra un régimen legítimo, como se aclarará en el siguiente capítulo);
- en ambos el bien jurídico es pluriofensivo ya que pone en riesgo una diversidad de bienes jurídicos.

⁸⁴ Op. cit., Pérez, p 78- 90

Por otro lado, dentro de este análisis, se consideran diferencias entre el delito político y el terrorismo las siguientes:

- En el delito de terrorismo se usan métodos cruentos y violentos. En el delito político existe un enfrentamiento directo contra las fuerzas del orden, pero no basados en la crueldad de la acción, sino como actos de defensa.
- El delito de terrorismo usa medios armados, de artefactos de guerra y explosivos. En la delincuencia política, si bien se puede usar armas, pero no así las que causen alarma social.
- El delito de terrorismo conlleva una violencia institucionalizada. En el delito político no.
- La finalidad política en el delito político es subvertir el orden constitucional y político para imponer un programa de gobierno. El delito de terrorismo se insurge contra un gobierno legítimo⁸⁵.

La Corte Suprema colombiana ha expresado la conexidad con delito político del delito de terrorismo: es igualmente probable que la conexidad se presente con los denominados delitos políticos, porque en realidad aquellos son los medios instrumentales utilizados para conseguir los fines últimos de la actividad política subversiva, esto es, la toma del poder, y el cambio de la estructura constitucionalmente establecida.

Existe una interpretación e implicación de que todos los regímenes son democráticos, y, aún más, que todas las democracias son iguales, lo que contribuye a que se presente el peligro de desaparición de la figura delictiva política del ámbito de tratados internacionales en la actual guerra contra el terrorismo, principalmente por causas de que cada vez se agregan

⁸⁵ El caso Humala. ¿delito de rebelión o terrorismo? Enrique Ocrospoma Pella.

más actos como figuras de este último delito, en la conjuración de diversas Convenciones internacionales.

Capítulo III

Derechos Humanos, Democracia y Terrorismo.

3.1. Terrorismo frente al Estado y a los derechos fundamentales.

Los actos de desobediencia civil han pasado de ser más que delitos políticos, o delitos comunes relacionados con motivos políticos, y es precisamente en este capítulo donde converge con el terrorismo. Sucede que en los gobiernos democráticos, ya habiendo canales pacíficos para alcanzar fines políticos, cualquier otro medio se encontrará socavando no sólo el régimen político, sino violando los derechos humanos garantizados, causando pánico y terror generalizado, que son las características que describen, en general, a cualquier acto terrorista.

Estos canales de expresión de intereses y valores son, entre otros, asociaciones de interés, movimientos sociales, grupos independientes al Estado, los representantes, el electoral, el parlamento o congreso, agencias encargadas de tomar decisiones públicas⁸⁶.

El Acta de Prevención de Terrorismo británica de 1974 define al terrorismo como ‘el uso de violencia para fines políticos e incluye cualquier uso de violencia para los propósitos de colocar al público en temor’.

El Departamento de Estado de los Estados Unidos ve al terrorismo como cualquier conducta violenta que busca propósitos políticos a través de actores subestatales o agentes secretos contra los normalmente no combatientes con el fin de influenciar una audiencia. La ley 18 USC 3077 define al acto terrorista como violencia criminal que parece ser intencionada a intimidar o hacer coerción a la población.

⁸⁶ Philippe C. Schmitter y Terry Lynn Karl, “ Qué es... y qué no es la democracia” en El resurgimiento global de la democracia, comp. Larry Dimond y Marc. F. Plattner, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, D.F., 1996, pp 42- 43

El terrorismo constituye una de las amenazas más graves para la democracia, para el libre ejercicio de los derechos humanos y para el desarrollo económico y social, por lo que los gobiernos, de modo individual, y colectivamente, deben prevenir y combatir este tipo de actos.

El terrorismo puede localizarse en la época del Terror durante la Revolución Francesa. También fue llamado terrorismo cuando grupos nativos lucharon por su independencia durante el colonialismo aun cuando la ONU había reconocido la legitimidad de los movimientos⁸⁷.

El término Estado de terror fue usado para referirse a los gobiernos dictatoriales que violaron los derechos de sus ciudadanos. Durante la Guerra Fría existieron diversos grupos terroristas, guiados por intelectuales que tenían ideales políticos que eran opuestos a sus propios gobiernos.

Aunque a algunos grupos terroristas suelen relacionárseles con movimientos religiosos fundamentalistas, realmente surgen por fines políticos. Aquellos originados en varios países de Europa y el continente americano, eran seculares, caracterizados por movimientos de jóvenes revolucionarios, igual que el de intelectuales que estaban contra el fondo ideológico. Ejemplo de ello se encuentra el grupo ETA.

Los Vascos estaban del lado perdedor de la guerra civil contra el régimen de Franco, que luchaba contra ellos de manera represiva, prohibiendo alguna expresión de la cultura e identidad política vasca. Éstos formaron una identidad diferenciándose del resto de los españoles.

La ETA (Euzkadi Ta Askatasuna, o, Nación y libertad vasca) fue fundada en 1959 como respuesta a dicha represión, teniendo fines de independencia, procurando mantener la integridad cultural vasca. Su lengua regional, Euskera, les otorgó a los nacionalista una fuerte

⁸⁷ Terrorism and Democracy in the Americas. Rut Diamint. November 2003 FIPA, p. 3.

de identidad. La ETA en un inicio no tenía indicios de estrategia o insurgencia terrorista, sin embargo, abrió su campaña de terror en 1968⁸⁸, cuando dejó de ser representativo de la voluntad vasca.

No es un fenómeno nuevo, pero ha demostrado que desde los ataques del 11 de septiembre del 2001, en Nueva York y Washington, y del 11 de marzo del 2004 en Madrid, ha tomado nuevas características que hacen necesario pensar nuevas respuestas hacia el terrorismo.

Nuevas amenazas a nivel mundial han surgido a partir del término de aquellas que implicaba la Guerra Fría. Mismas a las cuales han surgido respuestas multilaterales que tratan de fortalecer a los propios Estados, a la par buscando vecinos más fuertes y democráticos que colaboren con la defensa de los intereses y valores compartidos, pues se sabe que aunque este nuevo terrorismo sea ya de carácter internacional, debe combatirse inminentemente a nivel nacional.

La declaración de Bridgetown, Barbados, en junio del 2002, reconoce que las amenazas contra la seguridad en el hemisferio son diversas y multidimensionales y que el concepto tradicional de seguridad debería ser ampliado para incluir nuevas amenazas no tradicionales, incluyendo los aspectos políticos, sociales, de salud y ambiente⁸⁹.

Este *nuevo terrorismo* utiliza diversas fuentes tecnológicas, fanatismo religioso, armas químicas, biológicas, nucleares y de información, llevando tensiones en las relaciones internacionales, representando un impacto real de los ataques armados cada vez más devastadores y mortales. Y a diferencia de los grupos de las décadas de 1960 y 1970, este nuevo terrorismo no intenta crear milicias.

⁸⁸ The Basque case. Liberal Democracy versus Terrorism: the fight for legitimacy. P 2

⁸⁹ Terrorism and Democracy in the Americas. Dimint 2003, FIPA p 5

Las actividades de redes que operan a escala internacional, tienen su base en varios países, y que aprovechan las lagunas legales, e inequidad en sistemas de investigación, al igual que de los límites geográficos que se presentan en las averiguaciones. Aprovechando esas lagunas para poder hacerse de identidades falsas, recaudar fondos para su financiación, por ejemplo.

Pero, tomando en cuenta que el terrorismo es ya una amenaza global, se interpreta que no sólo los Estados fungen un papel importante, sino también las organizaciones e instituciones de carácter internacional son críticas para promover el contraterrorismo y facilitar las acciones coordinadas entre gobiernos, como la OEA y la Unión Europea que plantean un avance en un compromiso más sólido sobre la cooperación regional, mediante su fortalecimiento institucional, coordinación judicial y de información.

Así, en la Resolución 55/158 de la Asamblea General, del 12 de diciembre del 2000, se destacó la necesidad de intensificar la cooperación internacional entre los estados y las organizaciones y organismos internacionales, y organizaciones y acuerdos regionales con el fin de prevenir, combatir y eliminar el terrorismo⁹⁰.

Muchas de las acciones que se pretenden con el proceso de cooperación visualizan principalmente una asistencia multilateral y bilateral efectiva necesaria en los sectores de seguridad y justicia en los países de bajo y mediano ingreso como un componente esencial en los esfuerzos para prevenir o suprimir el terrorismo. Aquellas también recomiendan a los Estados que no han ratificado o accedido a los instrumentos internacionales relevantes contra el terrorismo, lo hagan lo más pronto posible.

⁹⁰ Unión Europea: Informe anual de la Unión Europea sobre los Derechos Humanos. 2002. Consejo de Relaciones Exteriores del 21 de octubre del 2002.

La Organización de Naciones Unidas tiene un papel importante ya que conjunta a un mayor número de países para la discusión de temas relativos al terrorismo, fundamentalmente porque representa un ataque directo a sus pilares: paz, seguridad, desarrollo y las garantías fundamentales, ya que amenazan el Estado de derecho, la protección de los civiles, respeto mutuo entre los pueblos de diferentes creencias y culturas, y la resolución pacífica de conflictos⁹¹.

Al respecto, el actual Secretario General de la ONU, Kofi Annan declara:

Terrorism is a global threat with global effects [...] its consequences affect every aspect of the United Nations agenda from development to peace to human rights and the Rule of Law. But its very nature, terrorism is an assault on the fundamental principles of law, order, human rights, and the peaceful settlement of the disputes upon which the United Nations is established. The United Nations has an indispensable role to play in providing the legal and organizational framework within which the international campaign against terrorism can unfold⁹²

Cabe señalar que los Estados se encuentran cada vez más conscientes de diversas manifestaciones del terrorismo, ya a nivel local, ya a nivel internacional, por lo que se recomienda que deben ajustar sus normas a los instrumentos internacionales vigentes para garantizar los derechos humanos, las libertades fundamentales, las libertades democráticas y el Estado de derecho de manera plena.

⁹¹ The Secretary General, United Nations. Keynote of the closing plenary of the International Summit on Democracy, Terrorism and Security.

⁹² Kofi Annan. Secretary General. ONU. 4 Octubre 2002 High Level Panel on Threats, Challenges and Change. Final Report, 1 december 2004

El terrorismo es un medio efectivo, mediante la intimidación de una gran audiencia, para mover el status quo, o para disuadir la emergencia de los asuntos de Estado⁹³, por lo que es un acto lógico no en el sentido moral, pero sí en su forma estratégica. Para aterrorizar una mayor audiencia, los terroristas procuran lograr su reconocimiento y atención mediante la expansión publicitaria y cobertura de la media.

El terrorismo pone al gobierno justo en el blanco al desafiar su capacidad de gobierno, atentando contra la integridad territorial y la seguridad de los Estados, como se establece en su Artículo 1º la Resolución 2002/35 de la Comisión de Derechos Humanos:

[...] constituyen una amenaza para la integridad territorial y la seguridad de los Estados, desestabilizan los gobiernos legítimamente constituidos, socavan la sociedad civil pluralista y el imperio del derecho y tienen consecuencias adversas para el desarrollo económico y social de los Estados⁹⁴;

Los actos terroristas golpean el balance entre los requerimientos de seguridad nacional en situaciones excepcionales y la protección de los derechos humanos; por lo que en tomar acciones preventivas los Estados deben observar que existen derechos humanos absolutos cuya derogación es imposible, como la prohibición de la tortura, y derechos relativos, como el derecho a la libre expresión.

Robert Goldman, dice que el Cono sur del Continente Americano durante las guerras de gobiernos militares, se identificaban cierto tipo de prácticas, como violaciones emblemáticas de derechos humanos. Y una de las cosas que han notado es que en las

⁹³ The New England Journal of Political Science. Vol 1, No 1. Summer 2003, pp 81-108. 'One's terrorist is another's Blockbuster: Political Terrorism in American Versus European film's'. Samuel Peleg. Tel Aviv. University.

⁹⁴ Derechos humanos y terrorismo. Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2002/35

situaciones de emergencia se tiene un flujo de poder a las manos de la rama ejecutiva, y lo mismo sucede en los países democráticos⁹⁵.

Para ello se recomienda que las estructuras de autoridad nacional deben democráticamente legítimas –siéndolo así en sus acciones-, y que se comprometan con los instrumentos internacionales vigentes, ya que estructuras fallidas, inadecuadas, incompetentes o abusivas han saboteado el bienestar económico, violando los derechos humanos, y minado la seguridad física de sus poblaciones, aún en la búsqueda de combatir el terrorismo.

Así como el terrorismo es un acto políticamente motivado, seguramente debe haber una explicación económica y social, pues se considera implica una pluralidad de conductas y móviles, como los muchos movimientos radicales que surgen a partir de conflictos políticos centrados en las demandas de grupos en desventaja⁹⁶. Se debe tener en cuenta que estas prácticas pueden ser realizadas bien por un individuo, un grupo o un Estado.

Aunque muchos lo identifican por consistir en actos que pretenden objetivos motivados religiosamente, bajo las reuniones sostenidas en la Convención Internacional sobre Democracia, Terrorismo y Seguridad, al tratar de localizar las raíces del terrorismo, se descalifica este motivo, basado principalmente por la resolución aprobada en la conferencia general de la UNESCO, del 20 de octubre del 2001, en la que se rechaza la asociación del terrorismo con cualquier religión, creencia religiosa o nacionalidad en particular.

Se suponía que el radicalismo islámico era la expresión de resentimientos contra valores pertenecientes a la democracia liberal y hacia los poderes que ella misma representa. De acuerdo con ese punto de vista, los actos de terror eran dirigidos contra las instituciones de Occidente, que se había convertido en el blanco precisamente por sus valores democráticos.

⁹⁵ International Summit on Democraci, Terrorism, and Security. March 9, 2005. Freedom: Security and CivilLiberties.

⁹⁶ Pre report. International Summit on Democracy, Terrorism and Security.

La búsqueda de identificación de causas que ocasionan actos terroristas, implica la búsqueda de acciones preventivas, y de una definición aprobada internacionalmente para que no exista una gama de interpretaciones sobre actos que algunos considerarían como terroristas y otros como actos libertadores, para lograr una acción conjunta y coordinada en la aplicación penal y de acciones preventivas.

La lucha contra el terrorismo se muestra como una de las prioridades políticas, pero se pretende que se interponga el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, como lo declaró el Consejo Extraordinario sobre terrorismo de la Unión Europea el 21 de septiembre del 2001, cuando fue aprobado un plan de acción en materia de terrorismo y un programa de cooperación judicial⁹⁷.

Jody Williams plantea que anteriormente se afirmaba que la verdadera seguridad descansa únicamente en la seguridad del Estado individual y soberano. En el 2001 en los debates de la ONU se intentaba limitar el comercio de armas pequeñas y armamento ligero, asegurándose la administración Bush, de que tales deliberaciones competían únicamente a los Estados. John Bolton declaró que su país, Estados Unidos, no apoyaba el fomento de una actividad de defensa internacional por parte de organizaciones internacionales o no gubernamentales⁹⁸.

Pero, asegura Jody Williams, la agenda de la seguridad humana se presentó en ese momento, como la insípida iniciativa de ‘potencias menores’ que no tienen el poderío militar o los medios para afrontar los grandes asuntos de seguridad. Sin embargo, esta posición ha cambiado notablemente al ser una condición la de respeto y protección de los derechos humanos.

⁹⁷ Informe anual de la Unión Europea sobre los derechos humanos. 2002. Consejo de Relaciones Exteriores del 21 de octubre del 2002.

⁹⁸ Política Exterior. 100, Julio/ Agosto. Madrid. 2004. ‘G, seguridad y la invasión de Irak’, Jody Williams p 73

La Resolución 1456 del Consejo de Seguridad del 20 de enero del 2003, donde se indica que los Estados deben asegurar que cualquier medida tomada para combatir el terrorismo cumpla con las obligaciones contraídas bajo el derecho internacional, en particular con los derechos humanos, refugiados y derecho internacional humanitario.

Iniciativas semejantes dieron como resultado la creación de la Corte Penal Internacional. El concepto de seguridad humana sostiene que, abordando las necesidades básicas de la mayor parte del planeta y proporcionando a esa mayoría una participación en su futuro y esperanza en él, se reducirán las razones profundas de los conflictos⁹⁹.

La prioridad de combatir el terrorismo es de orden político, que requiere de una amplia legitimidad entre los diferentes grupos étnicos, religiosos y sociales, al igual que precisa de un trato multilateral, diplomático, de mediación y negociación, y, en ciertas ocasiones, sanciones económicas para asegurar el respeto a los derechos humanos.

Para ello, donde la acción terrorista parezca ser inminente, los Estados pueden ejercer su derecho de autodefensa bajo la protección del Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Pretendiendo alcanzar una reexaminación del uso de la fuerza donde existen fallos en la prevención.

La estrategia de los Estados Unidos es conocida como de ‘acción preventiva’; causa cambios en el sistema internacional y esos cambios afectan directamente en las políticas de seguridad de diversas naciones, por lo que se recomienda una acción individual y conjunta en el ámbito internacional, esto es, introducir inicialmente medidas legales para la prevención y penalización del terrorismo.

⁹⁹ Política Exterior, 100. Julio/Agosto. Madrid. 2004. ‘Globalización, seguridad y la invasión de Irak’ Jody Williams, p 72

En vista de la resolución 1566 del Consejo de seguridad del 2004, los Estados individualmente y en cooperación con otros Estados, deben dar atención específica a la introducción de una persecución antiterrorista y procedimientos de extradición, al igual que formular las provisiones legales apropiadas para congelar los movimientos financieros terroristas, y fortalecer las medidas de inmigración para prevenir movimientos transfronterizos de sospechosos o terroristas.

Recientemente, en octubre del 2003, se adoptó en la Ciudad de México, la Declaración sobre Seguridad en las Américas, la cual, con un enfoque multidimensional a la seguridad y reafirmando su compromiso de combatir el terrorismo, basándose en los marcos existentes de seguridad.

3.2. Derechos Humanos

Los derechos humanos son universales e indivisibles; centran su política en los derechos políticos, civiles, económicos, sociales, culturales. Éstos se han convertido en una de las principales prioridades políticas de diversas organizaciones internacionales. Como la Unión Europea, que ha tratado de introducir el tema en el diálogo político con terceros países, resaltándose notablemente la inclusión de una cláusula referente a estos derechos en todos los acuerdos de comercio y cooperación con terceros países; y su respeto, prácticamente obligatorio, por parte de los países candidatos a la integración a la Unión¹⁰⁰.

El terrorismo, al tiempo que atenta directamente contra dichos derechos, dificulta la tarea de los Estados de promover y protegerlos al igual que a las libertades fundamentales.

¹⁰⁰ La Unión Europea y los estados miembros, se basan en el respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales, la garantía de la dignidad del ser humano y la protección de estos derechos. El derecho a la vida, el derecho a la integridad física, el derecho a la libertad y a la seguridad y el derecho a la libertad de pensamiento, expresión e información figuran en los artículos 2, 3, 6, 10, 11 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Aun así la ONU reitera que es una obligación la de promover y protegerlas ante el derecho internacional humanitario, tratando de suscitar una cooperación internacional eficaz de conformidad respetando siempre el derecho internacional¹⁰¹.

La Organización de Naciones Unidas, en especial la Comisión de Derechos Humanos, asegura que el terrorismo n puede justificarse de modo alguno, bajo ninguna forma o manifestación, en ningún lugar, y a ninguna persona, ni aún cuando se declare como medio para la protección de derechos humanos¹⁰². Así, los Estados deben negar refugio a personas que cometan, financien, planifiquen, o apoyen actos terroristas, como se establece en las convenciones y convenios vigentes.

Y en el caso de que algún Estado no se encuentre debidamente asesorado, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, debe atender las solicitudes de asistencia y asesoramiento de los gobiernos interesados para asegurarse que las medidas tomadas en la lucha contra el terrorismo sean las más convenientes, ya que los derechos humanos aplican simultáneamente y adicionalmente con la ley de conflictos armados¹⁰³.

Varios son los documentos de la Comisión de Derechos Humanos que han enfatizado los derechos humanos como aquellos que deben ser defendidos bajo el auspicio de la organización mediante el compromiso de los Estados firmantes de las resoluciones, convenios y convenciones, que condenan los actos terroristas, exhortan a los Estados a la cooperación internacional y a la toma de medidas apropiadas, cumpliendo con las obligaciones contraídas

¹⁰¹ Derechos Humanos y terrorismo. Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2002/35

¹⁰² Derechos humanos y terrorismo. Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2002/35

¹⁰³ International Summit on Democracy, Terrorism and Security. March 9, 2005. Freedom: Security and Civil Liberties.

conforme al Derecho Internacional, tratando de persuadirlos de seguir con las recomendaciones y decisiones de la ONU sobre derechos humanos¹⁰⁴.

3.3. Democracia

La democracia es una “dimensión esencial del desarrollo humano”, que es el aumento de las opciones para que los habitantes de un país puedan mejorar su vida, expandiendo el derecho de las personas¹⁰⁵, en el sentido de su satisfacción y otorgamiento de legitimidad al régimen, mediante la rendición de cuentas y competitividad de aquellos que se encuentran al mando en el gobierno.

Son un objetivo internacional la democracia, prosperidad y seguridad para cada ciudadano, como se acuerda en la Cumbre de las Américas en Québec en el 2001. Sin embargo, los terroristas apuntalan la legitimidad del Estado y su cultura política, que refleja esta misma legitimidad ante la sociedad de las políticas gubernamentales y a sus mismos líderes¹⁰⁶.

Son actos de violencia políticamente motivada, que busca lograr un propósito político, en su fin último, ocasionando temor y odio. Y pueden ser indicativos de grupos extremistas que ideológicamente pueden justificar la violencia, pues se encuentran desilusionados de otros canales de expresión.

Los grupos terroristas son típicamente grupos extremadamente marginales cuyas demandas políticas son tan pequeñas para ser resueltas mediante el sistema democrático. Y crear una amenaza terrorista general que afecte la mayoría de los ciudadanos parece ser

¹⁰⁴ La resolución 2004/44, es importante señalarla como una de las declara el rechazo a la identificación del terrorismo con cualquier religión, nacionalidad o cultura.

¹⁰⁵ ‘Ideas y aportes: la democracia en América Latina’, PNUD, Nueva York, 2004. www.undp.org/democracy-report-atin-america/Ideas_y_aportes.pdf p 29

¹⁰⁶ The Basque Case. Liberal Democracy versus Terrorism: the fight for legitimacy. P 2

efectiva en los países democráticos, ya que el costo en general de dicho terror es bajo por la abundancia de blancos valiables para el gobierno democrático¹⁰⁷. Por lo que la seguridad de un basto número de ciudadanos se convierte en la preocupación de estos gobiernos, pues son el fundamento de la democracia: tienen el derecho a participar en el ejercicio del poder político, derecho a las libertades fundamentales, y el derecho a la seguridad y el desarrollo.

Se declara en varias resoluciones de la ONU que el terrorismo es un grave problema para el ejercicio de los derechos fundamentales para la sociedad civil, para el ejercicio de la democracia y el Estado de derecho y los principios fundamentales en los que se basan la legislación y las tradiciones constitucionales de las democracias.

El Estado de derecho, mismo que es atacado, es una parte esencial de la lucha contra el terrorismo; y para preservarlo, los Estados deben tomar medidas especiales para asegurar el manejo adecuado y el ejercicio de discreción de aquellos responsables de la dirección de las instituciones legales¹⁰⁸.

La base para una cooperación efectiva a lo largo de las fronteras nacionales es el respeto y confianza en el Estado de derecho. Por lo que se propone el establecimiento de foros para el reforzamiento legislativo y oficiales de inteligencia, el fortalecimiento de organizaciones regionales, y la efectiva coordinación de estos mecanismos. Los Estados deben tomar medidas para asegurar que los actos de terrorismo sean definidos como ofensas bajo la ley nacional y consignarles una pena criminal efectiva y disuasiva.

El balance de poder en el sistema democrático da un basto rango de intereses sociales. Si se actuara en violación al principio anterior, se podría dañar el apoyo político y causar al

¹⁰⁷ Volume 49, number 2. April 2005. 'Does Democracy promote or reduce transnational Terrorist Incidents'. Qual Li. P 283

¹⁰⁸ International Summit on Democracy, Terrorism, and Security. March 9, 2005. Freedom: Security and Civil Liberties.

gobierno pérdida de poder, por lo que resulta menos costoso la determinación previa de represiones legales y una disuasión efectiva.

La Unión Europea ha fijado en el Tratado de la Unión Europea¹⁰⁹ el objetivo de ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia.

Gobiernos, como los regímenes totalitarios, pueden ser efectivos sin ser legítimos. Aunque el elemento más importante para la supervivencia de un Estado es su legitimidad, queriendo decir que la autoridad descansa en la identidad cultural compartida de los gobernantes y los gobernados.

Cuando se disuelve la legitimidad del régimen es vulnerable a un cambio hacia el sistema político, que es la idea de la comunidad política, la cual es un soporte determinante para el último. Si la población dentro de las fronteras políticas se encuentra dividida, seguramente será extremadamente difícil desarrollar un orden legítimo.

Los regímenes democráticos son más capaces de abatir las redes terroristas, porque ofrecen un espacio político legítimo mediante el cual se pueden canalizar inquietudes políticas y hocícales. La supresión de derechos humanos en el nombre de la protección del Estado, puede sólo fomentar el sentido de las injusticias.

Además, una sanción legal que viole los derechos humanos, mina el estado de derecho y crea un ambiente propicio para redes militares, que prosperan en sistemas opresivos de gobierno

Una cultura civil, que es la cultura política democrática describe la cultura en la cual las personas sienten que hacer una diferencia política; ellos toleran otros; ellos confían en sus

¹⁰⁹ El Tratado de la Unión Europea, o Tratado de Maastrich, fue firmado en 1992. El 1 mayo de 1999 fue sustituido por el Tratado de Amsterdam, que ya había sido firmado en 1997.

compañeros ciudadanos y en las élites políticas y tienen cierta unión con el sistema político. Una cultura democrática liberal es la esencia de la democracia; provee de legitimidad del régimen democrático.

Puede ser natural e intuitivo apelar al argumento de que la democracia es la mejor respuesta al terrorismo, siento importante enfatizar la heterogeneidad de los sistemas democráticos en todo el mundo.

Los principios democráticos son valores esenciales como herramientas para luchar contra el terrorismo. Si asumimos que el terrorismo es una respuesta a la inequidad, exclusión, falta de poder de algunos grupos y de la imposibilidad de expresar quejas legítimas, entonces la democracia es el sistema que se acerca a la resolución de esos problemas¹¹⁰.

Existen dos argumentos teóricos, según Quan Li:

- la democracia reduce el terrorismo transnacional. Las sociedades democráticas ofrecen acceso a los ciudadanos para buscar canalizar sus demandas, mientras que las reglas democráticas aseguran las resoluciones de conflictos de intereses de una manera no violenta
- la democracia alienta el terrorismo, al promover relativamente más libertad de expresión, movimiento, y asociación, permitiendo a los intereses se organicen y reduzcan el costo para conducir las actividades terroristas¹¹¹.

El análisis que Li realiza tomando como muestra a 119 países en un período que va de 1975 a 1997, muestra que la participación en el terrorismo transnacional se reduce con la participación democrática, pero se incrementan el número de incidentes en un país.

¹¹⁰ International Summit on Democracy, Terrorism, and Security. March 9, 2005. Freedom: Security and Civil Liberties.

¹¹¹ Muchos de los proponentes ideológicos terroristas igualan el avance de la democracia con el imperialismo occidental.

Simplemente la democracia reduce y alienta los incidentes terroristas transnacionales, a causa de diferentes mecanismos. La democracia no tiene un efecto singular positivo sobre el terrorismo, mejora la satisfacción ciudadana, la participación electoral y la eficacia política un gobierno democrático puede reducirle número de incidentes que ocurren dentro de sus fronteras.

Se nota el efecto positivo de las preocupaciones institucionales del Estado, enfatizándose, en este caso, las de garantizar las libertades civiles y políticas en el contexto del terrorismo. Mientras que la promoción de valores democráticos e instituciones democráticas no siempre pueden ser un antídoto confiable contra la proliferación del terrorismo es seguro decir que el desarrollo de una democracia estable y consolidada reduce los riesgos de que el terrorismo se desarrolle a consecuencia de problemas críticos¹¹². Sin embargo no hay que ver la promoción de la democracia únicamente bajo el punto de vista del terrorismo.

Los terroristas serán menos exitosos reclutando nuevos miembros en una democracia que en una autocracia. La participación democrática ayuda a reducir los incentivos de grupos domésticos que se comprometen en actividades terroristas.

La democracia provee de grandes libertades civiles. El deseo de proteger las libertades civiles obliga a las medidas de seguridad.

El gobierno democrático tiene que rendir cuentas ante la legislatura y ante el electorado mediante el contrapeso del resto de las ramas de poder y las elecciones. La seguridad de un vasto número de ciudadanos se vuelve la preocupación del gobierno democrático.

Así que en las democracias cuya rama ejecutiva tenga preocupaciones inadecuadas estarán menos a respetar los derechos civiles, y la forma de tomar decisiones gubernamentales

¹¹² International Summit on Democracy, terrorism and security. March 9, 2005. Freedom: Security and civil Liberties.

es el factor de existencia de atentados terroristas. En las sociedades democráticas se tiene un mayor apoyo y tolerancia por las políticas antiterroristas.

Estados, en general, por lo tanto deben proveer de seguridad a su electorado y a la población de su país, para así proteger la fuente de la democracia, encontrada en las actividades civiles, teniendo en claro que para llevar a cabo dichas medidas deben tenerse legítimo apoyo interno de lo contrario los líderes locales podrían volverse dependientes de actores externos, o no podrán llevar a cabo arreglos constitucionales.

Mientras que los mismos canales existentes en una democracia para presentar ciertas demandas pueden disminuir los costos para que los actos terroristas se lleven a cabo; no por la oposición política, pues ésta ayuda a revelar la cultura política posada en las orientaciones de actitud hacia la solución de un problema, un sistema político, la cooperación y la individualidad¹¹³.

La combinación de Estados débiles o fallidos y la regla de socrática o semi autoritaria se han tornado peligrosas para la alimentación de redes terroristas. Por lo que regímenes represivos o totalitarios poseen mejores ventajas en la lucha contra grupos terroristas. Por lo que regímenes represivos o totalitarios poseen mejores ventajas en la lucha contra grupos terroristas.

La imposición militar es un método demasiado agresivo para la promoción de la democracia, siendo ejemplificada por la guerra en Irak. No es práctica porque la democracia emerge como resultado de la sociedad interna y de los desarrollos políticos: la democracia se trata de libertad y elección, no de imposición.

¹¹³ The basque case. Liberal Democracy versus terrorism: the fight for legitimacy. P 10

Quan Li argumenta que igualmente existen menos ataques terroristas en los regímenes no democráticos por tener mayores restricciones hacia los medios abiertos de comunicación, por lo que no son confiables totalmente en sus fuentes.

Otra medida antiterrorista es el apoyo a las elecciones libres y justas, la comunidad internacional necesita poner mayor atención a la etapa posterior y adoptar un acercamiento más consistente en el monitoreo de los desarrollos políticos en los países en transición.

La llave para lidiar con la violencia política es el establecimiento de una autoridad legítima.

Siendo que los ciudadanos promueven y defienden la democracia, entonces, se tiene la idea que debe apoyar el crecimiento de movimientos democráticos en cada nación y reafirmar el compromiso de solidaridad, inclusión y respeto por la diversidad cultural.

Existe una clara tendencia a militarizar la guerra contra el terrorismo, evidenciando a los Estados Unidos. Pero esto pone en riesgo las frágiles democracias, como las de América Latina y el Caribe. La mayoría de los países están en el proceso de consolidar la democracia y reformar y fortalecer las instituciones gubernamentales y el Estado de derecho, para encontrarse con las demandas legítimas del pueblo. Por lo que las fuerzas armadas en muchos casos no han abandonado sus anteriores prerrogativas.

El Secretario General, en su Declaración ante la Asamblea General, en Nueva York, Realizada el 21 de marzo del 2005, pide a los países en desarrollo mejoren sus gobiernos, respetando el Estado de derecho.

En el 2001 la OEA se planteó fortalecer la democracia mediante la adopción de la Carta Democrática Interamericana, que compromete a los Estados miembros defender y promover la democracia, a través de medidas preventivas para evitar rupturas del orden democrático constitucional. Ésta declara que “ningún estado democrático puede ser indiferente a la clara amenaza del terrorismo para las libertades e instituciones democráticas”,

implicando la fase de democracia de todos los gobiernos de los estados firmantes, aunque no puede inferirse su grado de democratización. Con lo cual, si existen medios democráticos para lograr cuestiones políticas no tendría porqué existir el delito político, por ende el asilo político no tiene finalidad alguna.

La Carta introduce la idea de una alteración al orden constitucional, es decir, que un hecho anterior a una interrupción o ruptura puede ser motivo de la acción de países americanos de manera conjunta, unida para proteger las instituciones democráticas.

Esta Carta acuerda sobre la subordinación constitucional de todas y cada una de las instituciones del Estado a la autoridad civil legítimamente constituida, bajo el respeto al estado de derecho de toda la sociedad.

Otros documentos importantes que resultan de la importancia de la política y de una concepción integral de la democracia, y para su fortalecimiento son:

- Declaración Santiago, por la que se comprometen a una promoción y defensa de valores y principios principales de los americanos.
- Renovación del Sistema Interamericano (1991)
- Resolución 1080 sobre Democracia Representativa 1991, guía la conducta política y jurídica de los Estados americanos en el caso de una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático.
- Unidad para la promoción de la democracia 1991

Teniendo presente que el uso arbitrario del poder impacta negativamente el ambiente global para la democracia, por ello la cooperación internacional, la promoción de la democracia, educación y asistencia económica para los países en vías de desarrollo son las mejores armas para derrotar al terrorismo

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹¹⁴ presenta un informe realizado por expertos latinoamericanos, entre los cuales se encuentran 32 presidentes y ex presidentes de América Latina, y altos funcionarios de la OEA, el Banco Interamericano de Desarrollo y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Al tener presente que el desarrollo está ligado a la seguridad y democracia, en dicho informe¹¹⁵ se propone revalorizar el contenido y la relevancia política como la esfera en la que se adoptan las decisiones fundamentales que afectan a la sociedad, es decir, las soluciones a los problemas y desafíos de la democracia tendrían que buscar adentro y no fuera de las instituciones democráticas.

Se propone también construir una nueva legitimidad del Estado, tomando en cuenta que no existiría una democracia sostenible sin que éste sea capaz de promover y garantizar la ciudadanía plena.

Por lo tanto, si la democracia es un medio para lucha contra el terrorismo, que son actos de violencia contra la población con fines políticos, llevados a cabo por un medio alternativo a los canales políticos disponibles, aquellos cuyas demandas no se presenten por las mismas vías, estarán actuando contra la misma democracia, implicando que viola los derechos y libertades fundamentales del resto de la población, y atenta contra la esencia del mismo Estado.

¹¹⁴ El PNUD es la red mundial para el desarrollo cuya meta es ayudar a los países a elaborar y combatir soluciones que permitan responder a los retos que plantea la gobernabilidad política y la reducción de la pobreza, entre otros.

¹¹⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Capítulo IV

Lucha contra el terrorismo.

Como ya se había dicho a lo largo de la tesis, los esfuerzos para combatir el terrorismo se han intensificado tras los ataques del 11 de septiembre del 2001 en Nueva York, Estados Unidos, lo cual incluye el no considerar a cualquiera de estos actos de violencia por sus fines políticos.

La Asamblea General de la ONU abordó la cuestión de los trágicos acontecimientos, aprobando por unanimidad una resolución que instaba urgentemente la cooperación internacional para someter a los autores de acción ante la justicia. El Consejo de Seguridad, resolución 1368, condenó los ataques terroristas y consideró que esos actos constituían una amenaza para la paz y la seguridad internacionales.

A través de los convenios, declaraciones y convenciones se busca la seguridad del ser humano mediante el desarrollo económico y social, educación y lucha contra la pobreza. Rand Beers, plantea que la reducción en las capacidades de defensa después del período siguiente a la Guerra Fría ha abierto una tremenda brecha y los ha convertido en socios desiguales en aspectos de defensa¹¹⁶.

La descripción que a continuación se hará tiene como fin trascender la creciente descalificación de cualquier acto, con cualquier fin, reflejando los esfuerzos de diferentes organismos internacionales que reflejan la consternación multilateral para combatir, o al menos fortalecer herramientas cooperativas entre Estados para contrarrestar las posibilidades de cualquier ataque terrorista.

¹¹⁶ International Summit on Democracy, Terrorism and Security. March 10, 2005

A resaltar se encuentran las siguientes del Consejo Económico y Social:

- E/RES/2004/19, que fortalece la cooperación internacional y de asistencia técnica para promover la aplicación de los instrumentos relativos al terrorismo, en el marco de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- E/RES//2003/22, que propone el fortalecimiento de la cooperación internacional en el marco de las actividades del Centro para la Prevención Internacional del Delito.
- E/RES/2002/29, fortalece la cooperación internacional en el marco del Centro para la Prevención Internacional del Delito en la prevención y lucha contra el terrorismo¹¹⁷.

Convenios de la Organización de las Naciones Unidas sobre el terrorismo:

- Convención sobre las ofensas y ciertos otros actos cometidos en aviones, que fue firmado en Tokio el 14 de septiembre de 1963, se aplica sobre aquellos actos que afecten la seguridad de los aviones en vuelo¹¹⁸.
- Convención para la supresión de toma ilegal de aviones, firmado en Hago el 16 de diciembre de 1970, señala que es un delito para cualquier persona a bordo de un avión en vuelo, forzar o amenazar ilegalmente, o cualquier otro tipo de intimidación, la toma o ejercicio de control de ese avión, o pretenda de hacerlo¹¹⁹.
- Convención para la supresión de actos ilegales contra la seguridad de la aviación civil, de Montreal del 23 de septiembre de 1971, que establece como delito que cualquier persona realice un acto de violencia, obviamente de manera ilegal, e intencionalmente realice contra una persona a bordo de un avión en vuelo, ya que pone en peligro la seguridad de ese avión. Así son un delito el colocar un explosivo en el avión, y atentar

¹¹⁷ www.ecosoc.un 20 noviembre 2005

¹¹⁸ www.untreaty.un.org/English/Terrorism 10 noviembre 2005

¹¹⁹ Op. cit.

con realizar dichos actos, o ser cómplice de una persona que realiza o intenta realizar estos actos¹²⁰.

- Convenio sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, del 14 de diciembre de 1973, define a las personas internacionalmente protegidas como son los Jefes de Estado, ministros de asuntos exteriores, representantes oficiales de un estado o de una organización internacional, que merezcan protección especial de un ataque bajo la ley internacional¹²¹.
- Convenio Internacional contra la toma de rehenes, adoptada el 17 de diciembre de 1979, provee que cualquier persona que tome o detenga y amenace con matar, lastimar, o continuar con la detención de otra persona a fin de obligar a una tercera parte, principalmente a un Estado, organización intergubernamental internacional, a un grupo de personas, o a una persona física o moral, a abstenerse de hacer cualquier acto como una condición explícita o implícita para liberar de la condición de rehenes¹²².
- Convención para la protección física del material nuclear, firmado en Viena el 3 de marzo de 1980, criminaliza la posesión ilegal, el uso, transferencia, d material nuclear, el robo de este tipo de material, y a las amenazas de usarlo para causar muerte o lastimar seriamente a cualquier persona o propiedad substancial¹²³.
- Protocolo para la supresión de actos de violencia en los aeropuertos de aviación internacional civil, suplementario a la Convención para la supresión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, firmado en Montreal el 24 de febrero 1988.

¹²⁰ Ibidem

¹²¹ Ibidem

¹²² Ibidem

¹²³ Ibidem

Adhiere actos terroristas en los aeropuertos que sirven a la aviación civil internacional¹²⁴.

- Convención para la supresión de actos ilegales contra la seguridad de la navegación marítima, de Roma el 10 de marzo de 1988. Consiste en un régimen legal aplicable a actos contra la navegación marítima internacional que es similar a los regímenes establecidos contra la aviación internacional¹²⁵.
- Protocolo para la supresión de actos ilícitos contra la seguridad de plataformas fijas localizadas en la plataforma continental, firmado en Roma el 10 de marzo de 1988. Establece un régimen legal aplicable a actos contra plataformas fijas, similar a los regímenes establecidos contra la aviación internacional¹²⁶.
- Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección. Firmado en Montreal el 1º de marzo de 1991. Previene el movimiento de explosivos plásticos no marcados dentro o fuera del territorio de un Estado.¹²⁷
- Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, del 15 de diciembre de 1997. Crea un régimen de jurisdicción universal sobre el uso ilegal e internacional de explosivos y otros artículos letales, en o contra lugares públicos con la intención de matar o causar serios daños corporales, o sea con la intención de causar destrucción extensiva a dicho lugar¹²⁸.
- Convenio internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, aprobado el 9 de diciembre de 1999. Previene y contraataca la financiación de terroristas, directa

¹²⁴ Ibidem

¹²⁵ Ibidem

¹²⁶ Ibidem

¹²⁷ Ibidem

¹²⁸ Ibidem

o indirectamente, mediante grupos caritativos, o con metas sociales o culturales; y a aquellas que se encuentran ligadas a actividades como drogas y tráfico de armas¹²⁹.

La base filosófica de estos documentos es la seguridad de los seres humanos, el respeto a la dignidad humana, los derechos humanos y las libertades fundamentales. Ellos mismos simbolizan el consenso de que estas amenazas son de alcance multidimensional y de diversa naturaleza, pero este concepto debe ampliarse para incluir las amenazas no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.

Las convenciones y protocolos definen un tipo de violencia terrorista como una defensa bajo ellas mismas, por lo que se necesita que los Estados firmantes no sólo se adhieran a todos estos instrumentos, sino que penalicen la actividad bajo la ley nacional, identifiquen ciertas bases bajo las cuales la parte responsable sea requerida de establecer jurisdicción sobre una ofensa definida, y tratar de crear una obligación sobre el estado responsable de proseguir con la extradición.

También diversos organismos internacionales se adhieren a la lucha contra este fenómeno social y han tenido iniciativas en lo que refiere a su competencia:

a) El Organismo Internacional de Energía Atómica

Realizó un examen detenido de los programas internos de sí mismo, destinados a prevenir actos de terrorismo nuclear y radiológico, y a organizar un amplio plan de mejoramiento de la seguridad nuclear en todo el mundo.

Su plan de acción de protección contra el terrorismo nuclear se está aplicando en la actualidad y abarca ocho esferas:

1. protección física de los materiales y las instalaciones nucleares;

¹²⁹ Ibidem

2. detención de actividades dolosas en que intervienen materiales nucleares y otros materiales radiactivos;
3. fortalecimiento de los sistemas nacionales de contabilidad y control de materiales nucleares;
4. seguridad de las fuentes radiactivas;
5. evaluación de la vulnerabilidad de las instalaciones nucleares, y su relación con su seguridades tecnológicas y física;
6. respuesta a actos dolosos o a las amenazas de tales actos;
7. adhesión a los acuerdos y directrices internacionales;
8. coordinación y gestión de la información en materia de seguridad física nuclear y asuntos conexos¹³⁰;

b) La Organización de Aviación Civil Internacional

Indicó que el 14 de junio del 2002 había aprobado el Plan de Acción sobre seguridad de la aviación, que, comprende auditorias periódicas, obligatorias, sistemáticas y armonizadas que permitan evaluar la seguridad de la aviación en todos los Estados contratantes¹³¹.

c) La Organización Marítima Internacional

En la Conferencia del 2002 se habían adoptado disposiciones obligatorias que debían incluirse en el convenio internacional sobre la seguridad de la vida humana en el mar, que se complementarían con un nuevo código internacional para la protección de los buques y las instalaciones portuarias¹³².

¹³⁰ www.un-globalsecurity.org 12 noviembre 2005

¹³¹ Op. cit.

¹³² Ibidem

d) La Oficina de Naciones Unidas para drogas y crimen¹³³

Indicó que el informe del Secretario General de la ONU titulado ‘Fortalecimiento de la cooperación internacional y de la asistencia técnica en la prevención de la lucha contra el terrorismo’ contenía información proporcionada por distintos gobiernos sobre la aplicación de instrumentos universales contra el terrorismo y la resolución 1373 del Consejo de Seguridad. Esta resolución tiene el carácter de obligatoriedad para los Estados y en ella se decide que los Estados reprimieran y previnieran la financiación del terrorismo.

Las prioridades previstas por la Comisión de la prevención de crimen y justicia criminal son:

- revisar la legislación doméstica y proveer consejo sobre la creación de nuevas leyes
- proveer asistencia profunda sobre la ratificación e implementación de una nueva legislación contra el terrorismo mediante programas mentores
- facilitar y proveer entrenamiento para los sistemas de justicia criminal nacionales en relación con la implementación práctica de los instrumentos universales contra el terrorismo¹³⁴

Pero también se tienen esfuerzos más generalizados por parte de la ONU. El Secretario General, Kofi Annan, en la Cumbre Internacional sobre Democracia, Terrorismo y Seguridad, llevada a cabo en Madrid en marzo 2005, propone cinco puntos, de los cuales parten los órganos internacionales, para el luchar contra el terrorismo multidimensional, es decir, que logra quebrantar la estabilidad política, económica, social, cultural:

- Disuadir grupos de elegir el terrorismo como táctica para alcanzar sus metas;
- Negar los medios para lograr sus ataques;

¹³³ La Oficina de las Naciones Unidas para Drogas y Crimen es un mandato para combatir y prevenir el terrorismo. Fortaleciendo la cooperación internacional y proveyendo de asistencia técnica.

¹³⁴ www.unodc.org 12 noviembre 2005

- Disuadir a los Estados de apoyar el terrorismo;
- Desarrollar capacidad de los Estados para prevenir el terrorismo;
- Defender los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo.

Pero hasta ahora, en conjunción de todas las herramientas citadas, y de todas iniciativas para combatir al terrorismo, hasta ahora no se ha llegado a una definición globalmente reconocida del término terrorismo, limitándose únicamente a identificar ciertos actos terroristas, y a tipificarlos como delitos en cada una de las convenciones anteriormente citadas; aclarando que, para que consista en un delito, debe tipificarse como tal en cada una de las legislaciones nacionales de los Estados firmantes de cada uno de los instrumentos contraterroristas.

4.1. Hacia una definición de terrorismo

Es conveniente definir al terrorismo tanto de forma unánime e internacional, y en la legislación interna para poder proteger la vida, la integridad corporal y libertad de las personas, la seguridad del estado, eliminando uno de los aspectos negativos que la internacionalización de este fenómeno trae a las relaciones internacionales: que un Estado juzgue las políticas que otro aplica con respecto a la seguridad de su habitantes y de su propia existencia. Es necesario que en el formular una definición de terrorismo, los actos definidos como terrorismo no pueden ser justificados por consideraciones políticas.

Robert Goldman recomienda que, tanto legalmente como conceptualmente, los actos de terrorismo no sean tratados como actos de guerra. Actos de terror, como los ataques sobre

civiles y diplomáticos y destrucción de aviones civiles, pueden llevarse a cabo aún durante tiempo de paz¹³⁵.

El Secretario General de las Naciones Unidas propone que una definición debe comprender los siguientes elementos¹³⁶:

- a. Reconocimiento de que el uso de la fuerza por parte del estado contra civiles está regulado por las Convenciones de Ginebra y otros instrumentos.
- b. Establecimiento de que los actos bajo las 12 convenciones antiterroristas precedentes, y que la declaración de que son un crimen bajo el Derecho Internacional; y el establecimiento de que el terrorismo en tiempo de conflicto armado está prohibido por Convenciones de Ginebra y sus Protocolos.
- c. Referencia a las definiciones contenidas en la Convención internacional para la supresión del financiamiento del terrorismo de 1999 y a Resolución del consejo de Seguridad 1566 del 2001
- d. Descripción del terrorismo como cualquier acto, en adición alas acciones ya establecidas en los instrumentos existentes sobre terrorismo, las Convenciones de Ginebra y la resolución del Consejo e Seguridad 1566, que intente causar la muerte o daño serio físico a civiles o no combatientes, cuando los propósitos de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea el de intimidar a la población, o el de obligar al gobierno o a alguna organización internacional, hacer o abstenerse de realizar cualquier acto.

Contrariamente a esta propuesta se ha manifestado algunos Estados, y se plantea, para el caso, delimitar y definir de manera concreta el concepto de terrorismo por el fin de que

¹³⁵ International Summit on Democracy, Terrorism, and security. March 9, 2005. Freedom: Security and Civil Liberties. 14 noviembre 2005

¹³⁶ [A more secure world: our shared responsibility](http://www.un.org/secureworld/resport2.pdf). Report of the Secretary- General's High Level Panel on Tretas, Challenges and Change, UN 2004. www.un.org/secureworld/resport2.pdf 19 noviembre 2005

algunas actividades pueden ser vistas como acciones de liberación y protesta contra un régimen establecido; aunque otros Estados opinan lo contrario. Esta concepción de los movimientos ha cambiado por parte de varios países latinoamericanos al haber firmado la Convención Interamericana contra el terrorismo del 2002.

4.2. Unión Europea

La Unión Europea se caracteriza por llevar a cabo de manera continua refuerzos en herramientas de cooperación antiterrorista, pues una mayor estabilidad es necesaria para sus fines de integración económica y cultural; e igualmente por su cercanía a aquellos otros Estados, que, al sufrir de desequilibrio interno, existe una constante y creciente migración hacia los países que la integran. Y dicha migración no consiste sólo en aquellos que buscan refugio o asilo, sino también de los denominados terroristas.

Sin embargo, dichas herramientas de colaboración deben encontrarse en el respeto de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho son valores básicos de la Unión Europea incorporados en su Tratado fundacional. Éstos han sido reforzados mediante la adopción de una Carta de Derechos fundamentales. “El respeto de los derechos humanos es un requisito de obligado cumplimiento para los países que desean incorporarse a la Unión y una condición previa para los países que concluyen acuerdos comerciales o de otro tipo con ella”¹³⁷.

Esto es evidente en el Acuerdo de Cotonú que como pacto comercial, liga la Unión y a 78 países de África, el Caribe y el Pacífico, aclarando que las concesiones comerciales podrían suspenderse si alguno de estos países no respeta los derechos humanos.

¹³⁷ Europa. Panorama de las actividades de la Unión Europea. Derechos Humanos. Junio 2005 europa.eu.int 29 octubre 2005

Igualmente la Unión financia la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos, creada en 1994, y cuyo objetivo es el respeto de los derechos humanos y consolidación de la democracia a largo plazo, el buen gobierno y el Estado de derecho¹³⁸. Es importante destacar el presupuesto de 104 millones de euros de la IEDDH destinados al desarrollo y consolidación de la democracia y el Estado de derecho, el respeto hacia los derechos humanos y libertades fundamentales¹³⁹.

En cuanto al tema de asilo e inmigración, la Unión Europea, que dice ser el mayor contribuyente al presupuesto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, acepta la acogida de solicitantes de asilo, y la concesión de protección en caso de inmigración masiva de desplazados

La lucha contra el terrorismo se muestra como una de las prioridades políticas, pero con respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, como declaró el Consejo Extraordinario sobre terrorismo llevado el 21 de septiembre del 2001, aprobándose un plan de acción en materia de terrorismo y un programa de cooperación judicial¹⁴⁰.

Los Estados miembros del Consejo de Europa han ratificado todos los convenios europeos de Derechos Humanos por lo que se considera poco probable que una persona sea perseguida, castigada o discriminada por motivos raciales, nacionales, religioso o de opinión pública.

El Comité de Ministros, el 8 de noviembre del 2001, convino reforzar la eficacia de los instrumentos internacionales mediante la creación de un grupo multidisciplinar sobre la acción internacional contra el terrorismo o cuya función consiste en eximir el funcionamiento de los instrumentos internacionales existentes en el Convenio europeo para la represión del

¹³⁸ Op. cit.

¹³⁹ Informe anual de la Unión Europea sobre los Derechos Humanos 2002 www.europarl.eu.int/summits/pdf/bru0605_es.pdf 8 noviembre 2005

¹⁴⁰ Informe anual de la Unión Europea sobre los derechos humanos. 2002. Consejo de Relaciones Exteriores, 21 de octubre del 2002. www.europarl.eu.int/summits/pdf/bru1104-pres_es.pdf 8 noviembre 2005

terrorismo de 1977, el 13 de febrero del 2003 el comité de Ministros del Consejo de Europea aprobó el correspondiente Protocolo.

Este Convenio se dirige a facilitar la represión del terrorismo completando y modificando los acuerdos de extradición y de asistencia judicial mutua en vigor entre los estados miembros del consejo de Europa, en especial el Convenio europeo de Extradición del 13 de diciembre de 1957 y sus protocolos adicionales del 15 de octubre de 1975 y del 17 de marzo de 1978; y el Convenio Europeo de asistencia judicial mutua en materia penal del 20 de abril de 1959 y sus Protocolos adicionales del 17 de marzo de 1978 y del 8 de noviembre del 2001

El artículo 1º enumera los delitos que no se considerarán delitos políticos, delitos conexos con delitos políticos o inspirados en móviles políticos para efectos de extradición. Los delitos son: los que se enumeran en tratados internacionales, incluyendo la tentativa, la coautoría, y la complicidad, conforme a los instrumentos internacionales vigentes sobre el terrorismo.

El artículo 2º prevé la posibilidad de considerar como delitos no políticos, para proceder con la extradición, aquellos delitos graves que no incluyéndose en el artículo anterior, comportan un acto de violencia contra la vida, la integridad física o libertad de una persona..

El artículo 5º de la Convención Europea Antiterrorista es una de las disposiciones clave del Convenio pues presenta como el objetivo fundamental del Consejo de Europa el de conciliar la eficacia de la lucha contra el terrorismo con el respeto debido a los derechos humanos y libertades fundamentales protegiendo, en particular, el derecho de asilo.

La Comisión de Comunidades Europeas aprobó el 19 de septiembre del 2001, dos propuestas de decisión marco del Consejo de la Unión Europea, resultando aprobadas por el Parlamento Europeo el 8 de enero del 2002: una sobre la aproximación del derecho penal de sus Estados miembros para lograr una definición común del acto de terrorismo, que considera

las lagunas legales en medidas existentes adoptadas por las Naciones Unidas y el Convenio Europeo de 1977.

El dictamen del Parlamento Europeo, ha considerado lo siguiente:

- 1) el terrorismo constituye una de las violaciones más graves a los principios de dignidad humana, libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y del Estado de derecho, principios en los que se basa la Unión Europea y que son comunes a los Estados miembros.
- 2) Todos o algunos Estados miembros son parte de diversos convenios relativos al terrorismo. El Convenio europeo para la represión del terrorismo de 27 de enero de 1977, establece que los delitos terroristas no pueden considerarse delitos políticos, ni delitos relacionados con los delitos políticos, ni delitos inspirados por motivos políticos.

Días después de los ataques terroristas en Madrid 11 de marzo del 2004, el Consejo Europeo aprobó una declaración especial para luchar contra el terrorismo que incluye un plan de acción con las conclusiones alcanzadas en la reunión del 2002 del Consejo Europeo.

Y, al evidenciarse su consternación constante por impedir actos de terrorismo, se llevó a cabo una Convención Internacional sobre Democracia, Terrorismo y Seguridad, sostenida en Madrid en marzo del 2005, de la cual se puede concluir lo siguiente:

- Policialmente, se debe tener disponibilidad de información e inteligencia, preparación, prevención y manejo de crisis, análisis estratégicos, y de riesgos para la creación de leyes para tratar de reflejar el carácter multidisciplinario del nuevo terrorismo.
- Recomienda la realización de una convención comprensible de terrorismo internacional que otorgue una definición
- La ONU debe reforzar su capacidad y actuación en el contraterrorismo

- La ONU tiene que volverse mayormente activa en el apoyo a gobiernos democráticos y en la aseguración de las libertades fundamentales y derechos humanos básicos.
- La ONU debe redoblar esfuerzos para desarrollar un alcance integral en su estrategia global antiterrorista. Aunque ya hay muchas organizaciones antiterroristas, muchas combaten implementando sus propios conceptos y planes.
- Los Estados deben detener el deterioro del régimen del Tratado de no proliferación nuclear, para evitar que los terroristas usen armas de destrucción masiva
- Que los Estados firmen todos los instrumentos sobre terrorismo, y que tomen medidas necesarias para combatirlo, incluyendo las correspondientes medidas de extradición, y congelamiento de cuentas bancarias.
- Asegurar que las autoridades nacionales competentes cooperen conjuntamente
- Observar el respeto a los derechos humanos.
- Que las agencias internacionales humanitarias sean las que den acceso humanitario a las personas arrestadas o a las que se les impute un crimen terrorista, respetándoseles los derechos humanos, y derecho a la defensa legal.
- Que proliferen las instituciones promotoras de la democracia, y programas de asistencia democrática.
- Se plantea que Europa y Estados Unidos trabajen juntos. Madeleine Albright mira hacia una sociedad mayor en estructuras institucionales, tratando de reconfigurar la relación entre la OTAN, la Unión Europea y las Naciones Unidas. La OTAN jugó un papel muy importante durante la guerra fría, pero, admite, continúa teniéndolo pues

consiste en un ancla que mantiene a Estados Unidos interesado en los asuntos europeos¹⁴¹.

Nótese que la Cumbre no pretende otros medios contrterroristas más que el de mediante el uso de *soft-power*, ya que consagra el respeto total a los Derechos Humanos, acordando que este tipo de violencia existe por la falta de educación en los valores democráticos. Pero es muy determinante en condenar todo tipo de actos violentos, principalmente que utilice los medios penados por las convenciones internacionales contra el terrorismo, aunque se traten de fines legítimamente políticos.

4.3. Sistema Interamericano

Es precisamente en el Sistema Interamericano donde existe evidencia de los acuerdos determinantes sobre el otorgamiento del asilo político. La Resolución 42/159 de 1987, aprobada por la Asamblea General de la ONU, establece que debe haber la distinción entre el terrorismo y la lucha por la liberación nacional, libertad e independencia de los pueblos sometidos a regimenes racistas, ocupación extranjera u otras formas de dominación colonia, y al derecho de esos pueblos de buscar y recibir ayuda.

Pero la ausencia de una definición de terrorismo limita únicamente a no confundir ciertas acciones como tal, a través de la corta delimitación que se da a los movimientos de liberación, persiguiendo hasta éstos mismos, y a actividades de protesta socia y política.

El 21 de septiembre del 2001, la resolución de la OEA titulada ‘Fortalecimiento de la cooperación hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo’ recomienda la elaboración de una convención contra el terrorismo, la cual se lleva a cabo al año siguiente en

¹⁴¹ International Summit on Democracy, Terrorism and Security. March 10, 2005 14 noviembre 2005

Barbados, la cual no tomó en cuenta objeciones ni propuestas de algunas organizaciones no gubernamentales.

En la Convención Interamericana contra el Terrorismo (Ver Anexo I, p. 90), aprobada por la Asamblea General de la OEA el 3 de junio del 2002, firmada en la XII Cumbre Iberoamericana, se entienden por delitos, es decir, los tipifica refiriéndose a aquellos establecidos en los instrumentos internacionales que tratan de combatirlo, resultando en una grave confusión conceptual ya que pretende referirse a actos terroristas.

Siendo que el Estatuto de la Corte Penal Internacional señala que la definición de cualquier crimen debe realizarse por interpretación estricta, la Convención se encuentra susceptible a la analogía, donde los Estados actuarán ante la protesta y la oposición política, según sus mismos intereses. Ejemplo de ellos es la ‘Patriotic Act’ de los Estados Unidos.

Presenta en su Artículo 2º la consideración de delitos comunes de trascendencia internacional –es decir, aquellos que se deben reprimir- sin importar su móvil –incluyendo aún aquellos políticos-, el secuestro, homicidio, y atentados contra la vida y la integridad de personas a quienes el Estado tiene el deber de extender protección especial conforme al derecho internacional.

En concreto, lo relevante de dicha Convención es la de eliminar la posibilidad de la calificación de un acto como delito político por un tercer Estado, pues obliga a los firmantes a dejar de realizar esta práctica, y únicamente mantenerse al margen de los instrumentos internacionales bajo los cuales se calificarán los actos delictivos, o terroristas en su caso, con el fin de procurar una mayor y mejor seguridad de los gobiernos democráticos frente al terrorismo.

El Artículo 11° puntualiza:

Para los propósitos de extradición o asistencia jurídica mutua, ninguno de los delitos establecidos en los instrumentos internacionales enumerados en el artículo 2 se considerará como delito político o delito conexo con un delito político o un delito inspirado por motivos políticos. En consecuencia, una solicitud de extradición o de asistencia jurídica mutua no podrá denegarse por la sola razón de que se relaciona con un delito político o con un delito conexo con un delito político o un delito inspirado por motivos políticos.

Sin embargo dicho artículo, desde el punto de vista de los derechos humanos, no tiene la finalidad de proteger y garantizar la vida, la integridad física, seguridad y libertad de los extranjeros desprotegidos en sus países de origen; contradiciendo la tradición histórica continental como países abiertos a los perseguidos políticos.

Es decir, esta Convención Interamericana marca una predominancia democrática en todos los Estados, y una ausencia de cualquier demanda que no pueda ser resuelta por los canales que la democracia postula, incluyendo en ella medios de expresión de los delitos, calificados con anterioridad como políticos, implicándolos directamente como actos terroristas, como han sido siempre considerados por los gobiernos agraviados, y cuya analogía se aplicará a conveniencia.

Si bien limita el otorgamiento de asilo político, es imposible que se refiera al prestado a los delincuentes políticos, que son los que desestabilizan el orden los regímenes. O si bien, como se mencionó anteriormente, se otorgaba el asilo bajo el Sistema Latinoamericano que no preveía los delitos contra la humanidad, por ejemplo, con tantos acuerdos vinculativos hacia una mayor cooperación antiterrorista, no será una práctica actual.

4.4. Hacia nuevas necesidades

Actualmente las democracias liberales son vistas como las únicas sociedades auténticamente modernas, tanto por sus opciones políticas, como por relacionarlas con un forzoso crecimiento económico, pensando en el éxito de los países avanzados. Por lo tanto deben ser protegidas por todos los medios, y en colaboración de todas las sociedades; con importantes promotores de la estabilidad y democracia como la Unión Europea y Estados Unidos.

A pesar de la aseveración de Fukuyama de no haber alguna otra alternativa sistemática a la democracia, Samuel Huntington señala el seguimiento histórico de ‘olas contrarias’ a las ‘olas de democratización’¹⁴². Argumenta que, si fallas sistemáticas de los regímenes democráticos para funcionar con eficacia, sostenidas por la incapacidad de proporcionar el bienestar, justicia, equidad, orden, originaron debilidad en su legitimidad en las olas anteriores, esta nueva ola no será la excepción.

Aunque debe aceptarse que las razones por las que las democracias fallaron con anterioridad no podrían repetirse en sociedades bien fundamentadas en dichos valores, y con una economía estable y creciente. Lo que deja a las democracias en proceso de consolidación sin protección ante decrecimientos económicos, polarizaciones sociales, actos terroristas, nacionalismo autoritario, fundamentalismo religioso, entre otros factores.

Para ello, Peter Hakim y Abraham F. Lowenthal, en su ensayo “Las frágiles democracias en América Latina”, argumentan que éstas distan mucho a estar bien consolidadas, corriendo peligro por el contexto de violencia criminal y política, de conflictos

¹⁴² Señala la primera ola de democratización de 1820 hasta 1926, seguida de la primera ola contraria iniciada en 1922 con la llegada de Mussolini al poder. La segunda ola de 1945 a 1962, precedida por una ola contraria de 1960 a 1975, cuando comenzó la tercer ola. Señala que durante las olas contrarias diversas democracias cayeron. En Samuel P. Huntington, “La tercera ola de la democracia”, en El resurgimiento global de la democracia, comp. Larry Dimond y Marc. F. Plattner, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, D.F., 1996, p 3

con las autoridades, corrupción, y el hecho de presentar una posible decadencia económica, que impactaría de manera social¹⁴³.

El valor de la democracia es aceptada en toda Latinoamérica, pero en la práctica es muy desigual en todo el continente, incluyendo la protección de los Derechos Humanos. Y es precisamente en América Latina donde una vez se consagró el derecho de asilo político por causas de inestabilidad económica, política y social; y donde ahora dicha figura se encuentra fuera de lugar, aun viéndose como democracias de fachada.

¹⁴³Peter Hakim y Abraham F. Lowenthal, “Las frágiles democracias en América Latina” en El resurgimiento global de la democracia, comp. Larry Dimond y Marc. F. Plattner, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, D.F., 1996, pp 296- 300

Conclusión

La hipótesis propuesta de un inicio es que el asilo político puede caer en desuso a causa de la intensificación de la guerra contra el terrorismo; hipótesis que es comprobada teniendo en consideración dos elementos: la Convención Interamericana contra el Terrorismo del 2002, del cual deriva la implicación de la calificación de delito político.

La Convención Interamericana contra el Terrorismo, en su artículo 11 limita a los Estados a la determinación de actos de violencia como actos terroristas, no a la consideración de cada Estado, como se realizaba de manera tradicional, sino, que ahora, se debe realizar únicamente bajo la restricción que los instrumentos internacionales dictan, anulando por completo la importancia de los motivos por los cuales se realizaron dichas acciones.

Además, si no deben tomarse en cuenta los motivos políticos de los actos a calificar, no puede otorgarse el asilo político por ningún otro motivo, ya que esta figura se otorga exclusivamente por razón de delito político.

En esa misma línea, las sub hipótesis se comprobaron: en vías de protección de los derechos humanos y la democracia, en la Guerra contra el terrorismo se busca limitar a los canales pacíficos la expresión de intereses. Y que presentándose cualquier otro medio alternativo, sería propiamente con violación de los principios democráticos y a los Derechos Humanos.

Bajo la democracia existen derechos políticos que son garantizados, los cuales son negados, generalmente, en cualquier otro tipo de régimen, y son por los cuales luchan movimientos rebeldes. Por lo tanto, es absurda su existencia bajo un gobierno democrático. Y aún mayormente ilógica si los mismos movimientos de antaño se han caracterizado en buscar una evolución en los sistemas de gobierno. El derecho de asilo se encontró en su esplendor principalmente durante la Guerra Fría, donde existían represiones en las líneas de pensamiento

y expresión, resultando diversas convenciones y resoluciones sobre la protección de perseguidos por distintas razones, entre las cuales se encuentran las políticas.

Pero cabe mencionar que no todas las razones de persecución política podían obtener el asilo político, mas que aquellos que se calificaban como delincuentes políticos, considerados por los motivos de sus actos, que, como puede comprobarse, ya no serán tomados en cuenta. Los demás asilados y refugiados únicamente por cuestiones humanitarias; pero en ninguno de los casos los Estados asilantes están obligados a otorgar este derecho en ejercicio de su soberanía, ahora restringido por las convenciones y acuerdos internacionales.

El terrorismo, entonces, es un gran determinante en la limitación de la figura de asilo político, pues el tipo de procedimiento de ambos es mayormente el mismo (secuestro de personas, secuestro de aviones, utilización de bombas); el terrorismo también tiene motivos políticos. Y, como el delincuente político podría considerarse anacrónico, sólo resta el terrorista que busca procurar el terror en la democracia, desestabilizando la economía, la sociedad, y socavando la tolerancia cultural pues muchas veces trata de identificarse con grupos religiosos en específico.

Aunque hubieron limitantes con respecto a las fuentes de información: falta de revistas especializadas que hablasen sobre el asilo político, en específico; falta de libros que hablasen sobre éste último de manera actualizada; la investigación se logró, aunque, únicamente con la utilización de ciertas convenciones y tratados, principalmente encontrados en Internet.

Considero que se hizo una aportación sobre el tema de asilo político al transportarlo al contexto actual, pues lo que se ha escrito sobre el tema sólo trata de su tradición histórica de otorgamiento y protección, en sus relaciones, principalmente, con países latinos. Recayendo aquí su importancia en el área de Relaciones Internacionales.

Traté de manejar el tema hacia los elementos que son los fundamentales –derechos humanos y democracia- que llevan a tomar medidas tan restrictivas para prevenir y sancionar los actos de terrorismo, como el no tomar en cuenta sus motivos, y por consiguiente la imposibilidad de calificación de un delito político.

Anexo I

Convención Interamericana contra el Terrorismo 2002

Artículo 2

Instrumentos internacionales aplicables

1. Para los propósitos de esta Convención, se entiende por “delito” aquellos establecidos en los instrumentos internacionales que se indican a continuación:
 - a. Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, firmado en La Haya el 16 de diciembre de 1970.
 - b. Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, firmado en Montreal el 23 de septiembre de 1971.
 - c. Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1973.
 - d. Convención Internacional contra la toma de rehenes, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979.
 - e. Convenio sobre la protección física de los materiales nucleares, firmado en Viena el 3 de marzo de 1980.
 - f. Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que prestan servicios a la aviación civil internacional, complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, firmado en Montreal el 24 de febrero de 1988.
 - g. Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, hecho en Roma el 10 de marzo de 1988.
 - h. Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, hecho en Roma el 10 de marzo de 1988.
 - i. Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1997.
 - j. Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1999.

2. Al depositar su instrumento de ratificación a la presente Convención, el Estado que no sea parte de uno o más de los instrumentos internacionales enumerados en el párrafo 1 de este artículo podrá declarar que, en la aplicación de esta Convención a ese Estado Parte, ese instrumento no se considerará incluido en el referido párrafo. La declaración cesará en sus efectos cuando dicho instrumento entre en vigor para ese Estado Parte, el cual notificará al depositario de este hecho.

3. Cuando un Estado Parte deje de ser parte de uno de los instrumentos internacionales enumerados en el párrafo 1 de este artículo, podrá hacer una declaración con respecto a ese instrumento, tal como se dispone en el párrafo 2 de este artículo.

Artículo 11

Inaplicabilidad de la excepción por delito político

Para los propósitos de extradición o asistencia jurídica mutua, ninguno de los delitos establecidos en los instrumentos internacionales enumerados en el artículo 2 se considerará como delito político o delito conexo con un delito político o un delito inspirado por motivos políticos. En consecuencia, una solicitud de extradición o de asistencia jurídica mutua no podrá denegarse por la sola razón de que se relaciona con un delito político o con un delito conexo con un delito político o un delito inspirado por motivos políticos.

Artículo 12

Denegación de la condición de refugiado

Cada Estado Parte adoptará las medidas que corresponda, de conformidad con las disposiciones pertinentes del derecho interno e internacional, para asegurar que la condición de refugiado no se reconozca a las personas respecto de las cuales haya motivos fundados para considerar que han cometido un delito establecido en los instrumentos internacionales enumerados en el artículo 2 de esta Convención.

Artículo 13

Denegación de asilo

Cada Estado Parte adoptará las medidas que corresponda, de conformidad con las disposiciones pertinentes del derecho interno e internacional, a fin de asegurar que el asilo no se otorgue a las personas respecto de las cuales haya motivos fundados para considerar que han cometido un delito establecido en los instrumentos internacionales enumerados en el artículo 2 de esta Convención.