

“El asilo y su relación con los crímenes internacionales”. La posición de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

JUAN ALEJANDRO KAWABATA¹

I. La posición de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (cidh)

1. Con fecha 20 de octubre la CIDH en ejercicio de las atribuciones que le confiere el Artículo 41 (b) de la Convención Americana de Derechos Humanos, recomendó a los Estados miembros de la O.E.A. “ (...) *que se abstengan de otorgar asilo a presuntos autores materiales o intelectuales de crímenes internacionales*”.²

2. La CIDH funda su recomendación en las siguientes líneas argumentales:

a) En primer lugar adopta como definición de asilo la siguiente: “*es una institución en virtud de la cual se protege individuos cuya vida o libertad se encuentran amenazadas o en peligro, por actos de persecución o violencia derivados de acciones u omisiones de un Estado.*” Dentro de dicha definición hace referencia al Asilo Político (“*que ha sido especialmente desarrollado en América Latina*”).

b) Manifiesta que los Estados han aceptado “*que existen limitaciones al asilo, conforme a las cuales dicha protección no puede ser concedida a personas respecto de las cuales haya serios indicios para considerar que han cometido crímenes internacionales, tales como crímenes de lesa humanidad (concepto que incluye la desaparición forzada de personas, torturas y ejecuciones sumarias), crímenes de guerra y crímenes contra la paz*”.

c) Recuerda conforme lo expresara en la “Recomendación sobre Jurisdicción Universal y Corte Penal Internacional”³ anexa a su Informe Anual de 1998 (Capítulo VII) que “(...) *la evolución normativa del derecho internacional pú-*

¹ Buenos Aires, 9 de enero de 2001

² CIDH, “El Asilo y su relación con los crímenes internacionales” (20 de octubre de 2000), OEA/Ser.L/V/II.111, Doc. 20 Rev., en *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2000*, Washington, OEA, 16 abril 2001, Capítulo VI Estudios Especiales. Ver en Anexo al final de este documento la transcripción del texto completo.

³ CIDH, “Recomendación sobre Jurisdicción Universal y Corte Penal Internacional”, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 6 rev. en *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1998*, Washington, OEA, 16 abril 1999, Capítulo VII Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos N° 21. Ver en Anexo al final de este documento la transcripción del texto completo.

blico ha consolidado la jurisdicción universal, en virtud de la cual, cuando los órganos de la jurisdicción penal nacional no quieran o no puedan cumplir con la función de investigar y sancionar dichos crímenes internacionales, cualquier Estado tiene autoridad para perseguir, procesar y sancionar a quienes aparezcan como responsables de dichos crímenes internacionales, aún aquellos cometidos fuera de su jurisdicción territorial o que no guarden relación con la nacionalidad del acusado o de las víctimas, puesto que tales crímenes afectan a la humanidad entera y quebrantan el orden público de la comunidad mundial”.

d) Recuerda, asimismo, que la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas prevén que los Estados parte de ellas “*deberán tomar las medidas necesarias para establecer su jurisdicción sobre los delitos previstos en dichos instrumentos, cuando el presunto delincuente se encuentre en el ámbito de su jurisdicción, y no proceda su extradición*”.

e) Por último, afirma que otorgar asilo a personas que abandonen su país para eludir la determinación de su responsabilidad como autores materiales o intelectuales de crímenes internacionales constituye una total *desnaturalización de dicha institución*.

II. Breve análisis del documento

3. En primer lugar, y con relación a la definición de asilo que adopta la CIDH, comparto la idea de entenderlo como una categoría general comprensiva de subespecies. En ese sentido me parece muy adecuado entender al asilo (en su acepción omnicomprendensiva) como la protección dada por un Estado a personas cuya vida y libertad se encuentran amenazadas o en peligro por actos de persecución o violencia; dicha categoría abarcaría las siguientes figuras:

a) la protección que se da a los refugiados conforme a lo dispuesto por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967

b) el Asilo Latinoamericano (conforme a lo dispuesto, entre otros instrumentos, por la Convención sobre Asilo Político de 1933 y la Convención sobre Asilo Diplomático de 1954)

4. Ahora bien, no restringiría el alcance de dicha protección sólo a los casos en que la misma sea producto de acciones u omisiones del Estado ya que ello constituye una importante restricción que ante situaciones que encuentran su razón de ser en realidades culturales, sociológicas, geográficas, políticas, dejando librada a su suerte la vida y libertad de personas que se ven afectadas por el accionar de grupos no estatales que violentan toda noción de humanidad y de cuya ocurrencia da cuenta la realidad mundial de una manera recurrente.

5. A ello debe adicionarse que dicha restricción a la protección no está contemplada ni en la Convención de 1951 ni en el Protocolo de 1967.

6. El documento en análisis no especifica en su recomendación final a cual de todas las figuras del asilo hace referencia y bien podría entenderse que lo hace genéricamente, aunque la mención en el párrafo inicial del texto al “asilo político” podría querer restringir la recomendación al Asilo Latinoamericano. Pareciera esta última la más adecuada al documento. Sin embargo creo que la mejor interpretación estará dada por la que refiere a la figura omnicompreensiva.

7. Con relación a la restricción recomendada a los Estados miembros de la O.E.A. en cuanto a que no otorguen asilo a autores de crímenes internacionales, cabe mencionar:

a) que la Declaración Universal de Derechos Humanos en su Artículo 14 establece que el derecho a buscar asilo y disfrutar de él “(...) *no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas*” (Art. 14.2) y que la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial de 1967 (Resolución 2312 de la Asamblea General) que refiere expresamente a la citada Declaración Universal, establece en su Artículo 1.2 que “*no podrá invocar el derecho de 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 instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos*”.

b) que la Convención de 1951 en su Artículo 1.F.a) incluye como causal de exclusión de la protección en ella establecida cuando existan fundadas razones para considerar que la persona en cuestión “(...) *ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos.*”

c) que en el ámbito americano, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre en su Artículo XXVII y la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su Artículo 22.7 establecen que “*Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo en territorio extranjero (...) de acuerdo (...) con los convenios internacionales.*”

8. Que en virtud de ello, podemos entender que la limitación al otorgamiento del asilo a que refiere la Recomendación de la CIDH, aún en el entendimiento de que dichas causas deben ser siempre interpretadas en forma restrictiva, ya estaba expresamente consagrada en los instrumentos universales y que de una lectura armonizante de ellos con los instrumentos regionales se desprende claramente la posición adoptada.

9. No obstante ello, parece importante adoptar posiciones que fijen criterios interpretativos con el fin de evitar interpretaciones tendenciosas.

10. Sin dudas el documento, constituye una buena práctica de la CIDH que fortalece el camino ya decididamente marcado en lo referente a la convergencia del Derecho Internacional de los Refugiados, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Estamos ante un umbral que nos permita borrar las fronteras existentes entre las tres ramas de manera de fortalecer la protección que debe garantizarse a toda persona. En definitiva, lo importante no es la fuente de la protección sino la protección misma.

Anexo Complementario

1. Recomendación sobre jurisdicción universal y Corte Penal Internacional, CIDH, Informe Anual 1998

“Al celebrarse este año los cincuenta años de la promulgación de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) registra como uno de los más importantes avances del derecho internacional público contemporáneo el establecimiento del principio de la responsabilidad penal del individuo en el orden internacional. Como resultado de los llamados Principios de Núremberg, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1946, y de las Resoluciones de creación de los Tribunales Penales Internacionales para la antigua Yugoslavia y para Ruanda, expedidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en 1993 y en 1994, la reciente Conferencia Diplomática de Roma aprobó el 17 de julio de 1998 el Estatuto de la Corte Penal Internacional de carácter permanente. Los artículos 1 y 25 de dicho Estatuto consagran la responsabilidad penal de toda persona acusada de la comisión de un delito contra el derecho internacional en una de las tres categorías siguientes: genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad (tales como la desaparición forzada de personas, la tortura y las violaciones graves o sistemáticas de los derechos humanos); y permiten su persecución y juzgamiento por la nueva jurisdicción penal internacional cuando la respectiva jurisdicción penal nacional no quiera o no pueda cumplir esta función.

Esta evolución normativa ha permitido que se consolide aún más la jurisdicción universal, en virtud de la cual cualquier Estado tiene autoridad para perseguir, procesar y sancionar a quienes aparezcan como responsables de dichos crímenes internacionales, aún aquellos cometidos fuera de su jurisdicción territorial o que no guarden relación con la nacionalidad del acusado o de las víctimas, puesto que tales crímenes afectan a la humanidad entera y quebrantan el orden público de la comunidad mundial.

Como órgano principal del sistema interamericano, la CIDH tiene la misión de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en el hemisferio, respecto de los países miembros de la OEA. Por ello, considera que la consagración definitiva del principio de responsabilidad penal individual en el orden internacional y su complemento, el principio de jurisdicción universal, contribuyen de manera notable al fortalecimiento de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos y, lo que es más significativo aún, a la consolidación del imperio del derecho y de las libertades fundamentales de la persona humana en la comunidad mundial. En tal virtud, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 41(b) de la Convención Americana de Derechos Humanos, en el artículo 18(b) de su Estatuto y en el artículo 63(f) de su Reglamento, decide:

Recomendar a los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos que adopten las medidas legislativas y de otra naturaleza que sean necesarias para invocar y ejercer la jurisdicción universal frente a los individuos en materia de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.

Recomendar a los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos que no lo han hecho aún que suscriban y ratifiquen el Estatuto de la Corte Penal Internacional, aprobado por la Conferencia Diplomática de Roma el 17 de julio de 1998.”

2. El asilo y su relación con crímenes internacionales, CIDH, Informe Anual 2000

“El asilo es una institución en virtud de la cual se protege a individuos cuya vida o libertad se encuentran amenazadas o en peligro, por actos de persecución o violencia derivados de acciones u omisiones de un Estado. Uno de los supuestos de tal figura es el asilo político, que ha sido especialmente desarrollado en América Latina. Los Estados han aceptado, a través de diversas fuentes del derecho internacional, que existen limitaciones al asilo, conforme a las cuales dicha protección no puede ser concedida a personas respecto de las cuales hayan serios indicios para considerar que han cometido crímenes internacionales, tales como crímenes de lesa humanidad (concepto que incluye la desaparición forzada de personas, torturas y ejecuciones sumarias), crímenes de guerra y crímenes contra la paz.

Conforme al artículo 1(1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Estados tienen la obligación de prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención. La CIDH ya ha manifestado que la evolución normativa del derecho internacional público ha consolidado la jurisdicción universal, en virtud de la cual, cuando los órganos de la jurisdicción penal nacional no quieran o no puedan cumplir con la función de investigar y sancionar dichos crímenes internacionales, cualquier Estado tiene autoridad para “perseguir, procesar y sancionar a quienes aparezcan como responsables de dichos crímenes internacionales, aún aquellos cometidos fuera de su jurisdicción territorial o que no guarden relación con la nacionalidad del acusado o de las víctimas, puesto que tales crímenes afectan a la humanidad

entera y quebrantan el orden público de la comunidad mundial”.^[1] La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, contemplan expresamente que los Estados parte de dichas Convenciones deberán tomar las medidas necesarias para establecer su jurisdicción sobre los delitos previstos en dichos instrumentos, cuando el presunto delincuente se encuentre en el ámbito de su jurisdicción, y no proceda su extradición.

De acuerdo con las consideraciones anteriores, la Comisión Interamericana debe señalar que constituye una total desnaturalización de la institución del asilo el otorgar tal protección a personas que abandonen su país para eludir la determinación de su responsabilidad como autores materiales o intelectuales de crímenes internacionales. La institución del asilo supone que la persona que pide protección es perseguida en su Estado de origen, y no que es apoyada por éste en su solicitud.

En tal virtud, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 41(b) de la Convención Americana, recomienda a los Estados miembros de la OEA que se abstengan de otorgar asilo a presuntos autores materiales o intelectuales de crímenes internacionales”.

^[1] CIDH, Recomendación sobre Jurisdicción Universal y Corte Penal Internacional, Informe Anual 1998, Cap. VII.