



# Exclusión, terrorismo y la Convención sobre Refugiados

por Monette Zard

*En el recuento del 11 de septiembre, gobiernos alrededor del mundo han dirigido su atención al combate del terrorismo global.*

El sentimiento de vulnerabilidad generado por los ataques, y la percepción de que los terroristas tomaron ventaja de las sociedades abiertas y liberales para cometer sus actos atroces, han intensificado un ya restrictivo clima para los refugiados y buscadores de asilo, todo justificado en nombre de la seguridad. A pesar de que ninguno de los 19 terroristas a bordo de los aviones era un refugiado, o alguien en busca de asilo, los ataques perpetrados han alimentado la percepción del público de que los refugiados son criminales y elementos no deseados en la sociedad. La ironía, como señala Ruud Lubbers, es que el refugiado es frecuentemente la primera víctima de persecución y terror. Una tarea difícil se presenta, tanto para los gobiernos, como para los que abogan por aquellos: preservar los derechos y valores que forman parte del corazón de las sociedades democráticas (de los cuales el principio del asilo es una pieza fundamental) y al mismo tiempo

tomar las medidas necesarias para proteger a los ciudadanos y las instituciones.

En los meses recientes, se ha visto un incremento en la tendencia a relacionar a los refugiados y buscadores de asilo con actos de terrorismo. La Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (adoptada el 28 de septiembre de 2001), que es la base de la respuesta de la comunidad internacional a la amenaza terrorista luego de los eventos del 11 de septiembre, hace referencia explícita en dos oportunidades, a la necesidad de salvaguardar el sistema internacional de protección de refugiados de los abusos por parte de los terroristas.<sup>1</sup> Mientras que su posición sobre la necesidad de apearse a los estándares internacionales de derechos humanos es bienvenida, sin embargo refuerza la percepción de que la institución del asilo es de alguna manera un refugio para terroristas. Al mismo tiempo ha

generado una ola de nuevas leyes restrictivas y regulaciones a nivel nacional (inclusive, en países tales como el Reino Unido y los EE.UU., la prospección de detener indefinidamente a extranjeros sospechosos de actividades terroristas; lo cual plantea varios problemas potenciales para refugiados y buscadores de asilo).

## Las Cláusulas de Exclusión

Lejos de ser una capucha detrás de la cual los perpetradores de terror puedan esconderse, las leyes internacionales de refugiados explícitamente excluyen de protección a aquellos que han violado los derechos humanos de otros, o han cometido otros crímenes serios. El genocidio Nazi y los crímenes de guerra estaban aún frescos en las mentes de los gobiernos que elaboraron el nuevo marco de derechos humanos y leyes de refugiados, inmediatamente después del período de la postguerra; incluyendo la Convención de 1951 Sobre el Estatus de los Refugiados, cuando éstos pensaron que tales casos “no meritorios” debían ser impedidos de reclamar el estatus de refugiados. La Convención contiene las llamadas cláusulas de exclusión -Artículo 1F-

que colocan a cualquiera que haya cometido estos crímenes, fuera del régimen internacional de protección a refugiados. Las cláusulas excluyentes indican que las provisiones de la Convención sobre Refugiados de 1951, “no podrán ser aplicadas a cualquier persona respecto de la cual existan serios motivos para considerar que:

- a) haya cometido un crimen contra la paz, un crimen de guerra o un crimen contra la humanidad, tal y como han sido definidos en los instrumentos internacionales elaborados para hacer provisiones con respecto a dichos crímenes;
- b) haya cometido un crimen serio no político fuera del país donde busca refugio, previo a su admisión a dicho país como refugiado;
- c) sea culpable de actos contrarios a los principios y propósitos de las Naciones Unidas.”

Ignoradas por muchos años,<sup>2</sup> las cláusulas de exclusión fueron catapultadas al frente de la agenda internacional, cuando la crisis de los Grandes Lagos en 1994 ilustró las graves consecuencias, de no darle la atención requerida a la aplicación de las mismas. La percepción de que se le estaba brindando protección internacional a genocidas, y que la asistencia humanitaria estaba siendo manipulada para sostener la maquinaria bélica de los interahamwe (milicia de los Hutu), cuestionó la integridad de todo el sistema de protección a refugiados.

Los gobiernos y ACNUR están legítimamente preocupados por asegurar que el sistema internacional de refugiados no sea abusado por parte de los terroristas; una preocupación que favorece los intereses a largo plazo de los refugiados y buscadores de asilo que son de buena fe. Es importante, sin embargo, que las cláusulas excluyentes no se conviertan en otra vía por medio de la cual los países denieguen el acceso a la protección internacional, al ampliar las razones por las que los refugiados pueden ser excluidos, disminuyendo sus derechos al proceso. La exclusión es la sanción más extrema de las leyes de refugiados y comprende la remoción de la protección contra la represión, a un país de persecución.<sup>3</sup> Es por ende vital que la cláusulas de exclusión sean interpretadas en forma restrictiva, y se recurra a ellas sólo cuando exista evidencia clara y contundente de la responsabilidad individual de un crimen serio, especificado en las cláusulas de exclusión. Tanto el proceso por el cual se toma la decisión de excluir a alguien, como los motivos sustantivos sobre los cuales se basa dicha decisión, deben abordarse de

forma tal que los derechos del refugiado sean respetados. Ampliando las bases para la exclusión: la definición de terrorismo

Como muchas veces se ha dicho, ‘lo que para una persona es un terrorista,

*‘lo que para una persona es un terrorista, para otra es un guerrero por la libertad’*

para otra es un guerrero por la libertad’. Mientras que la comunidad internacional condenaba al unísono los eventos ocurridos el 11 de septiembre como la peor forma de terrorismo, los días posteriores vieron el reinicio del debate sobre lo que se considera con precisión terrorismo. No existe una definición aceptada internacionalmente y es, sin ninguna sorpresa, un punto pantanoso en las negociaciones sobre una Convención Amplia sobre el Terrorismo Internacional. La ONU tiene doce Convenciones, que tratan diferentes formas de amenazas terroristas, tales como la seguridad aérea y marítima, el uso de explosivos plásticos, la seguridad de personal diplomático y la toma de rehenes. Esta laguna internacional significa que la legislación que se ha adoptado a nivel nacional, particularmente luego de los eventos del 11 de septiembre, ha tendido a emplear definiciones de terrorismo amplias y de largo alcance. Tales medidas tienen el potencial de que refugiados de buena fe sean incapaces de obtener protección internacional.

El Acta sobre Medidas Anti-terrorismo, Contra el Crimen y sobre la Seguridad de 2001 en el Reino Unido, por ejemplo, extiende la definición de terrorista a todos aquellos que tengan “enlaces” con un grupo de terrorismo internacional (sección 21(2)(c)). Se entiende que hay enlaces si dicha persona “apoya o ayuda” a tal grupo (sección 21(4)). La ambigüedad de tal terminología, deja abierta la posibilidad de que los que buscan asilo sean catalogados como terroristas, en base a sus afiliaciones políticas, étnicas o sus filiaciones o lazos religiosos. Como un comentarista ha resaltado, “... la definición contemporánea de terrorismo o de amenaza a la seguridad nacional, puede significar todo o nada ... podría significar que un Kurdo tenga simpatía por el PLK (Partido Laboral Kurdo) de Turquía: muchos, si no todos los Kurdos, la tienen; de igual forma los Tamiés con el TLTE (Los Tigres de la Liberación de Tamil Eelam), los cachemires y la lucha contra la ocupación de la India, y otros.”<sup>4</sup>

En los EE.UU., el Acta sobre la Unificación y Fortalecimiento de América a través de Proveer de las

Herramientas Apropriadas y Requeridas para Interceptar y Obstruir el Terrorismo (conocida también como el Acta USA-PATRIOT) (H.R. 3162) de igual forma expande el alcance de las actividades relacionadas con terrorismo, e incluye apoyo material a proyectos humanitarios de grupos designados como organizaciones terroristas, que se encuentran en la lista de la Secretaría de Estado. Más preocupante aún, el acta USA-PATRIOT permite la detención y deportación de individuos no ciudadanos, que provean de asistencia en forma legal a grupos que no están designados oficialmente como organizaciones terroristas. La responsabilidad recae en forma un tanto perversa en el inmigrante, quien tiene que demostrar que no sabía y que no podría saber que su asistencia contribuiría a alguna actividad terrorista. Lo anterior es particularmente problemático, dada la amplitud de la definición de actividad terrorista empleada en el Acta. Como los defensores han hecho notar, dichas actividades pueden ahora incluir el uso de un arma, u “otro instrumento peligroso”, para causar “daño substancial a la propiedad”,<sup>5</sup> entonces pueden incluir potencialmente actos de desobediencia civil, que son una característica de organizaciones activistas tales como Greenpeace y manifestantes en contra de la globalización.

### El Terrorismo dentro de la Convención de Refugiados

El terrorismo como tal, tampoco está explícitamente mencionado en la Convención de Refugiados. De cualquier forma, bajo el artículo 1F(a), los terroristas podrían encontrarse excluidos, porque existen razones serias para considerar que un “crimen contra la humanidad” ha sido cometido (y ciertamente los actos del 11 de septiembre llegan a ese nivel). Ellos podrían también encontrarse fuera del artículo 1F(c), que excluye de brindar protección internacional a aquellos que podrían haber cometido actos contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Dada la amplitud de dicha provisión (que menciona “actos” y no “crímenes”), ACNUR ha aconsejado consistentemente que ésta debe ser interpretada en forma restrictiva. La adopción en noviembre de 2001, de la Resolución 1377 del Consejo de Seguridad, que resalta que los actos de terrorismo internacional son contrarios a los principios y propósitos de la ONU, probablemente causará una expansión significativa del uso de dicha cláusula para excluir refugiados acusados de terrorismo.

La cláusula de exclusión que ha sido tradicionalmente más relevante en la batalla contra el terrorismo, es el Artículo 1F(b), que excluye de la

aplicación de las leyes de protección internacional de refugiados, a aquellos individuos que han cometido crímenes serios no-políticos en algún país, fuera del país de asilo. Esta provisión es reflejo de otra en el Artículo 14 (2) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y está dirigida a asegurar que criminales que pueden ser extraditados, no puedan escapar de ser procesados al reclamar estatus de refugiado. La interpretación y aplicación de esta provisión, es uno de los retos más complejos que enfrentan quienes poseen el poder de decisión. El objetivo central de la Convención sobre Refugiados, es después de todo proveer de protección a aquellos que, por sus actividades políticas, son perseguidos; y los crímenes cometidos por los terroristas frecuentemente tienen una connotación política. En el proceso de determinar si una ofensa es 'política' y por lo tanto exenta de exclusión, o si se ha cometido un crimen que convierta a su autor en no merecedor de la protección a refugiados, los encargados de la toma de decisiones se ven forzados a caminar sobre una cuerda muy fina - pero crítica. Es crucial, para lograr que ellos lleven a cabo su labor en forma justa y efectiva, que consideren todos los elementos relacionados con un caso; incluyendo los motivos tanto para que sea aceptado, como

excluir". Luego de los eventos del 11 de septiembre, esta tendencia (dejar de lado la determinación del estatus una vez la exclusión ha sido supuesta) probablemente se intensificará. Una legislación reciente del Reino Unido, excluye consideraciones sustantivas a solicitudes de asilo cuando el Secretario de Estado certifica que la remoción del apelante podría ser conducente al 'bienestar público' y que cualquiera de los dos artículos, 1F o 33(2) (la provisión de expulsión de la Convención de 1951) son aplicables. La remoción de alguien sin haber primero considerado su solicitud de asilo, es contraria al espíritu y letra de la Convención de 1951. En los Estados Unidos, existe una igual preocupación relacionada con la práctica de utilizar exclusiones estatutarias, para prevenir que personas sospechosas de pertenecer a organizaciones designadas como terroristas, puedan solicitar obtener protección como refugiados. El proceso de designar a un grupo como una organización terrorista, esta influenciado más por consideraciones de tipo político que por el interés en las cuestiones humanitarias que deberían apuntalar cualquier petición de asilo.

Tales medidas se acercan peligrosamente a atribuir la culpabilidad de una persona,

que escapen de la persecución y el terror. Cincuenta años de la ley de refugiados y una tradición orgullosa de proveer asilo a aquellos que lo necesitan, no deberían ser pasadas por alto o cortocircuitadas por los eventos del 11 de septiembre.<sup>7</sup>

**Monette Zard es una Analista Política en el Instituto de Políticas de Migración, en Washington.**

**email: zard@migrationpolicy.org**

1 Esta es la continuación de una línea de resoluciones previas, la más notable una Resolución de la Asamblea General de 1996, sobre Medidas para Eliminar el Terrorismo Internacional, y su anexo, una Declaración para Suplementar la Declaración de 1994 sobre Medidas para Eliminar el Terrorismo Internacional A/Res/51/210 del 17 de diciembre de 1996, que puede verse en [www.un.org/documents/ga/res/51/a51r210.htm](http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r210.htm).

2 ACNUR emitió lineamientos públicos para la aplicación de las cláusulas de exclusión por primera vez en 1996 (Las Cláusulas de Exclusión: Lineamientos sobre su Aplicación, ACNUR, Ginebra, 1996).

3 Es importante hacer notar, sin embargo, que la prohibición sobre la represión contenida en la Convención contra la Tortura, aplica sin excepción.

4 Memorandum enviado por Nicholas Blake, Consejero de la Reina, al Selecto Comité de Asuntos Domésticos de la Cámara de los Comunes de Inglaterra, 15 de noviembre de 2001, párrafo 13. [www.parliament.the-stationary-office.co.uk/pa/cm/200102/cmselect/cmh/351lapap04.htm](http://www.parliament.the-stationary-office.co.uk/pa/cm/200102/cmselect/cmh/351lapap04.htm).

5 De especial relevancia en esta discusión es la sección 411 del Acta USA-PATRIOT, que enmienda la sección 212(a)(3)(B) del Acta de Inmigración y Nacionalidad (8 U.S.C. 1182(a)(3)).

6 Veá las Conclusiones Sumarias de la Mesa Redonda de Expertos de Lisboa, 3 y 4 de mayo de 2001, 30 de mayo de 2001, EC/GC/01/2track/1.

7 Reporte sobre el Artículo 1F, Cláusulas de Exclusión, Comité Permanente del Comité Ejecutivo de ACNUR, junio de 1998, Sección C, Párrafo 15(i).

8 El Acta Anti-terrorismo y sobre el Crimen y la Seguridad 2001, 14 de diciembre de 2001 - Artículo 33(1), [www.hms.gov.uk/acts/acts2001/10024-e.htm](http://www.hms.gov.uk/acts/acts2001/10024-e.htm).

9 T v SSDH, (1996) 2 All ER 865, (1996) 2 WLR 766, Casa de los Lores, 22 de mayo de 1996.

10 Interpretaciones del Artículo 1F por ACNUR, comentaristas y la práctica de la mayoría de estados, indican que la mera membresía de un grupo u organización no será base suficiente para excluir a una persona, excepto en circunstancias excepcionales. Sin embargo, ACNUR deja abierta la posibilidad para que en un pequeño número de casos, en donde "los propósitos, actividades y métodos de algunos grupos u organizaciones terroristas sean de naturaleza particularmente violenta y notoria", la membresía, siempre y cuando sea voluntaria, puede ser suficiente. ACNUR, Lineamientos (diciembre de 1996), párrafo 47.

## *Cincuenta años de la ley de refugiados y una tradición orgullosa de proveer asilo a aquellos que lo necesitan, no deberían ser pasadas por alto*

rechazado. Un examen minucioso de todas las circunstancias relacionadas con la solicitud de asilo, permite al encargado de la toma de decisiones colocar en perspectiva todos los alegatos de conducta criminal y acusaciones de terrorismo. Esta forma de proceder ha sido reafirmada recientemente por el proceso de Consultas Globales, que declaran la necesidad de un tratamiento completo a la aplicación de las cláusulas excluyentes.<sup>6</sup>

### **Poniendo a la ley de refugiados en corto circuito**

Sin embargo, aún antes del 11 de septiembre, ACNUR ya estaba teniendo que advertir a los varios estados que estaban buscando una vía rápida para restringir las consideraciones sobre las solicitudes de asilo, de "no utilizar las cláusulas de exclusión como examen de admisión". Hacia notar que esta práctica no era consistente con la naturaleza excepcional de las cláusulas de exclusión y se arriesgaban a "sopesar en base a prejuicios todos los factores relevantes que deben ser parte integral en cualquier decisión de

únicamente en base a su asociación; y están en contradicción con el carácter necesariamente individual del proceso de exclusión. Una aplicación adecuada de las cláusulas de exclusión, requiere que se examinen las actividades del solicitante de asilo dentro de una organización, y su participación objetiva en la comisión del acto excluyente. Como lo estableció la Casa de los Lores, una persona no debe ser excluida de lo establecido en la Convención únicamente porque él o ella o sus actos, han sido denominados "terroristas"; es necesario que existan razones serias para considerar que el o ella ha cometido un crimen excluyente bajo el Artículo 1F.

En conclusión, aunque es importante reconocer que los estados tienen un interés legítimo en la seguridad y quieran asegurarse de que terroristas y otros criminales no tomen ventaja del sistema de protección internacional, es vital que cualquier medida que se tome no socave el sistema mismo. La Convención de 1951 provee a los Estados de las herramientas con las cuales pueden asegurarse de que sus intereses en la seguridad nacional, sean acordes con los intereses de aquellos