



**Documento del ACNUR sobre la aplicación
de las cláusulas de exclusión:**

El artículo 1F de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados

Sección de Políticas de Protección y Asesoría Legal
Departamento de Protección Internacional
Ginebra, 4 de septiembre de 2003

Este documento del ACNUR forma parte integral de las *Directrices de Protección internacional: La aplicación de las cláusulas de exclusión. El Artículo 1F de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados*, del ACNUR (HCR/GIP/03/05, 4 de septiembre de 2003).

Contenido

I. INTRODUCCIÓN	5
A. Antecedentes	5
B. Objetivos y aplicación general	6
C. Las cláusulas de exclusión en los instrumentos internacionales sobre refugiados	6
D. Relación con otras disposiciones de la Convención de 1951	8
E. El alcance temporal.....	9
F. La cancelación de la condición de refugiado (ex tunc).....	10
G. La revocación del estatuto de refugiado (ex nunc).....	11
H. La responsabilidad de establecer la exclusión.....	12
I. Las consecuencias de la exclusión.....	12
II. ANÁLISIS SUSTANTIVO	133
A. El artículo 1F(a): Los delitos contra la paz, los delitos de guerra y los delitos contra la humanidad.....	133
Los delitos contra la paz.....	16
Los delitos de guerra	17
Los delitos contra la humanidad.....	1919
B. El artículo 1F(b): los delitos comunes graves	21
Delito grave	211
Delito común	23
Fuera del país de refugio	24
C. El artículo 1F(c): Los actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas	25
D. La responsabilidad individual	28
Altos funcionarios de regímenes represivos.....	31
Organizaciones que cometen delitos violentos o incitan a otros a cometerlos	322
Los ex combatientes	344
E. Motivos para rechazar la responsabilidad individual	355
La falta de <i>mens rea</i>	35
Defensas contra la responsabilidad penal.....	355
(i) Órdenes superiores	36
(ii) La coacción o coerción.....	366
(iii) La defensa propia; la defensa de otras personas o bienes	37
La expiación	37
F. Cuestiones de proporcionalidad	388

G. La aplicación del Artículo 1F a ciertos actos particulares.....	41
El terrorismo.....	41
El secuestro de naves.....	44
La tortura	45
Delitos emergentes en el derecho internacional.....	46
H. Casos especiales	46
Menores.....	46
La unión familiar.....	48
Las afluencias masivas.....	49
III. ASUNTOS PROCEDIMENTALES	50
A. La equidad en los procedimientos	50
B. El análisis de la exclusión en el contexto de determinar la condición de refugiado.....	51
C. Unidades especializadas en exclusión	52
D. La postergación ante procesos penales.....	52
E. La confidencialidad de la solicitud de asilo.....	53
F. La carga de la prueba	53
G. El mérito la prueba	54
H. Pruebas sensibles.....	56
Anexo A: Las consecuencias de la Exclusión.....	58
Anexo B: Instrumentos que definen los delitos de guerra	60
Anexo C: Instrumentos que definen los contra la humanidad	63
Anexo D: Instrumentos relativos al terrorismo	64
Instrumentos internacionales.....	64
Proyectos de convenciones.....	65
Instrumentos regionales.....	65
Borradores de documentos.....	68

I. INTRODUCCIÓN

A. Antecedentes

1. El Estatuto del ACNUR de 1950 (de aquí en adelante, “El Estatuto del ACNUR”), la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (a partir de aquí, “la Convención de 1951”) y la Convención de la Organización de la Unidad Africana que Regula los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África, de 1969 (a partir de ahora, “la Convención de la OUA”) contienen disposiciones para excluir de los beneficios del asilo a ciertas personas que de otro modo calificarían como tales. Es común referirse a estas disposiciones como “las cláusulas de exclusión”.

2. Acontecimientos del último decenio, provocados mayormente por los conflictos en la región de los Grandes Lagos y la antigua Yugoslavia, así como sus secuelas, han provocado un aumento en las solicitudes a la Oficina para que aclare las cláusulas de exclusión. Este documento repasa y brinda un análisis detallado de las cláusulas de exclusión, tomando en cuenta la práctica de los Estados, el ACNUR y otros actores relevantes, el *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951* (a partir de aquí, “el Manual”), la jurisprudencia existente, los trabajos preparatorios de los instrumentos internacionales relevantes, y las opiniones de académicos y comentaristas expertos. También se alimenta de la discusión constructiva sobre este tema que se llevó a cabo en mayo de 2001 durante la Mesa Redonda de Expertos celebrada en Lisboa, Portugal, como parte de las Consultas Globales sobre Protección Internacional (segundo ámbito). La intención es que la información contenida en este documento, junto con las *Directrices sobre protección internacional: La aplicación de las cláusulas de exclusión: El artículo 1F de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados*, facilite la aplicación correcta del artículo 1F de la Convención de 1951, mediante el análisis exhaustivo de sus principales temas. Como reconoció el Comité Ejecutivo del ACNUR en su Conclusión No. 82 (XLVIII) de 1997, las cláusulas de exclusión deben aplicarse “escrupulosamente” para proteger la integridad de la institución del asilo.

B. Objetivos y aplicación general

3. La lógica de las cláusulas de exclusión se basa en dos argumentos. Primero, ciertos actos son tan graves que sus autores se vuelven indignos de obtener protección internacional como refugiados. Segundo, el marco del asilo no debería impedir que delincuentes responsables de hechos graves enfrenten la justicia. Si bien estos propósitos subyacentes han de tenerse en mente al interpretar las cláusulas de exclusión, deben verse en el contexto del objetivo central de la Convención de 1951, el cual es primordialmente humanitario.

4. Por ende, como con toda excepción a las garantías relativas a los derechos humanos, las cláusulas de exclusión deben interpretarse siempre de manera restrictiva y emplearse con gran cautela. Como destaca el párrafo 149 del Manual, este enfoque se justifica particularmente en vista de las graves consecuencias de la exclusión para la persona interesada. Además, el crecimiento de la jurisdicción universal y la creación de tribunales penales internacionales reducen el papel que desempeña la exclusión como un medio para garantizar que los fugitivos encaren la justicia, reforzando los argumentos a favor de un enfoque restrictivo.¹

C. Las cláusulas de exclusión en los instrumentos internacionales sobre refugiados

5. El párrafo 7(d) del Estatuto del ACNUR dispone que la competencia del Alto Comisionado no se extenderá a persona alguna

[...] respecto a la cual existen motivos fundados para creer que ha cometido uno de los delitos comprendidos en las disposiciones de los tratados de extradición o uno de los delitos especificados en el artículo VI del Estatuto del Tribunal Militar Internacional aprobado en Londres o

¹ Durante la 29ª reunión de la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y los Apátridas, el Sr. Rochefort, delegado francés, sostuvo que el artículo 1F(b) propuesto era necesario porque “en el estado de cosas actual, no había una corte internacional de justicia competente para juzgar a criminales de guerra o las violaciones al derecho común ya tratadas en la legislación nacional”. (Documento de la ONU, A/CONF.2/Sr.29, 21).

*en las disposiciones del párrafo 2 del artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.*²

6. El artículo 1F de la Convención de 1951 declara que las disposiciones de esa Convención

[...] no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:

a) Que 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;

b) Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada;

c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

7. Los motivos para la exclusión se enumeran *exhaustivamente* en la Convención de 1951. Si bien estos motivos están abiertos a la interpretación, no pueden complementarse con criterios adicionales si se carece de una convención internacional en ese sentido. El artículo I(5) de la Convención de la OUA replica la fraseología contenida en el artículo 1F de la Convención de 1951, excepto al referirse a personas “culpables de actos contrarios a las finalidades y los principios de la Organización de la Unidad Africana”. Puesto que la Convención de la OUA complementa a la Convención de 1951, la frase anterior deberá considerarse contenida dentro del artículo 1F(c) de la Convención de 1951, dada la estrecha conexión entre los propósitos de la OUA y la ONU.

² Las disposiciones de la Carta de Londres se discuten abajo en la sección sobre el artículo 1F(a). El artículo 14 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* reza: “1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país. 2. Este derecho 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.”

D. Relación con otras disposiciones de la Convención de 1951

8. Las cláusulas de exclusión halladas en el artículo 1F de la Convención de 1951 deben distinguirse de los artículos 1D y 1E de la Convención de 1951; estos últimos tratan sobre personas que no requieren, en lugar de no merecer, protección internacional. El *artículo 1D* dispone que la Convención de 1951 no se aplica a las personas que reciben protección o asistencia de órganos y agencias de las Naciones Unidas aparte del ACNUR. Pueden, sin embargo, caer en el ámbito de la Convención de 1951 en el caso de que “esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas”.³ En tales circunstancias, podrían surgir motivos para tomar en cuenta la exclusión, de conformidad con el artículo 1F.

9. Según el *artículo 1E*, la Convención de 1951 no se aplica a las personas “a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país.” El objeto y propósito de este artículo puede considerarse la exclusión de la condición de refugiado para aquellas personas que no requieran protección como refugiados porque ya gozan de una mayor protección que la brindada por la Convención de 1951, en otro país diferente del país de origen, donde gozan de residencia regular o permanente y disfrutan de una condición, en la práctica, idéntica a la ciudadanía.

10. Asimismo, el artículo 1F no ha de confundirse con *el artículo 33(2)* de la Convención de 1951. Éste dispone que no podrá gozar del beneficio de la no-devolución

[...] el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

³ Ver también ACNUR, “Nota sobre la aplicabilidad a los refugiados palestinos del artículo 1D de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados”, octubre de 2002.

A diferencia del artículo 1F, el cual se centra en personas inelegibles para la condición de refugiado, el artículo 33(2) se refiere a refugiados reconocidos como tales. Los artículos 1F y 33(2) son, por ende, disposiciones legales distintas, las cuales responden a fines muy diferentes. El artículo 33(2) se aplica a aquellos refugiados que se han convertido en una amenaza gravísima para el país de asilo, debido a la severidad de los delitos cometidos allí. Su fin es proteger la seguridad del país de acogida ante la probabilidad de que el refugiado constituya, ahora o en el futuro, un riesgo grave para la sociedad. Por esta razón, el artículo 33(2) siempre se ha considerado una medida de último recurso, que tiene prioridad sobre las sanciones del derecho penal y se justifica debido a la amenaza excepcional planteada por el individuo, la cual solo podrá neutralizarse expulsándolo del país de asilo.

E. El alcance temporal

11. El artículo 1F(b) especifica que el delito en cuestión debe haberse cometido “*fuera del país de refugio, antes de [que la persona hubiese sido] admitida en él como refugiada*”.⁴ En cambio, las otras cláusulas de exclusión no contienen referencias temporales ni territoriales. Dada la gravedad de los delitos en cuestión, los artículos 1F(a) y 1F(c) son aplicables en todo momento, sin importar si el hecho en cuestión tuvo lugar en el país de asilo, el país de origen o un tercer país. Tras haber cometido tales delitos, la persona está excluida de la condición de refugiado. Si ya se la ha reconocido como tal, su condición debe revocarse.⁵

12. El alcance temporal de estas cláusulas se mantiene en el caso de refugiados *sur place* (cuando la solicitud de asilo se origina en circunstancias surgidas después de la partida del país de origen). Para que el artículo 1F(a) y (c) resulte aplicable, no hace falta que el delito se haya cometido antes de los hechos que dieron pie a la solicitud. Si un refugiado reconocido incurre en conductas que encajen dentro del artículo 1F(a) o 1F(c), podrá revocársele la condición. En cambio, para los fines del artículo 1F(b), solo serán pertinentes los delitos cometidos fuera del país de asilo antes de la admisión como refugiado.

⁴ Ver también los párrafos 44 y 45, abajo.

⁵ Ver el párrafo 17, abajo.

F. La cancelación de la condición de refugiado (ex tunc)

13. Los principios generales del derecho administrativo permiten cancelar la condición de refugiado cuando se descubre posteriormente que tal decisión carece de fundamento, bien porque el solicitante no satisfacía los criterios de inclusión, bien porque se hubiera aplicado una de las cláusulas de exclusión en el momento del fallo de haberse conocido todos los hechos. La cancelación, sin embargo, no se relaciona con la conducta de la persona después de habersele otorgado el asilo. Es importante, por lo tanto, distinguir entre dos procedimientos diferentes: la cancelación del asilo con base en la exclusión, seguida por la expulsión; y el retiro de la protección contra la no-devolución, según los artículos 32 y 33(2) de la Convención de 1951. La primera medida rectifica el otorgamiento erróneo del asilo.⁶ La segunda, en cambio, gobierna el trato de quienes han sido correctamente reconocidos como refugiados.

14. Puede darse que ciertos hechos que hubieran justificado la exclusión solo se conozcan tras el reconocimiento de un individuo como refugiado. El párrafo 141 del Manual afirma:

Normalmente, los hechos que dan lugar a la exclusión en virtud de estas cláusulas se pondrán de manifiesto durante el proceso de determinar la condición de refugiado de la persona de que se trate. No obstante, puede suceder también que no se tenga conocimiento de los hechos que justifican la exclusión hasta después de reconocer a una persona la condición de refugiado. En tal caso, la cláusula de exclusión exigirá que se cancele la decisión ya tomada.

15. La decisión errónea puede deberse a un fraude por parte del solicitante, como la tergiversación intencional de los hechos centrales que fundamentaron la solicitud de asilo. También puede atribuirse a las autoridades—por ejemplo, debido a un proceso inadecuado de toma de decisiones. Sea como sea, el acto de cancelación corrige una decisión administrativa o judicial que estaba errada desde el inicio, revocando la determinación original errónea (a partir de entonces o *ex tunc*). En tales situaciones el individuo no es, ni ha sido nunca, un refugiado.

⁶ Sobre la cancelación del asilo en general, ver el párrafo 117 del Manual y S. Kapfere, “La cancelación de la condición de refugiado”, Serie de Investigaciones Legales y sobre Políticas de Protección, ACNUR, Departamento de Protección internacional, PPLA/2003/02, marzo de 2003.

Rectificar pronta y transparentemente tales errores es necesario para preservar la integridad de la institución del asilo. No obstante, resulta injustificable revisar el otorgamiento de la condición de refugiado a grupos enteros de refugiados con base en sospechas generalizadas sobre su participación en actividades terroristas, cuando estas se basan solamente en el origen religioso, étnico o nacional, o la afiliación política, de los sospechosos.

16. Pueden darse situaciones en que, tras excluir a un individuo, salen a la luz hechos que cuestionan la aplicabilidad de las cláusulas de exclusión. En tales circunstancias, deberá reconsiderarse el fallo que llevó a la exclusión y, de resultar apropiado, reconocer la condición de refugiado de la persona en cuestión.

G. La revocación del estatuto de refugiado (ex nunc)

17. En principio, los refugiados—incluyendo los reconocidos como tales *prima facie*—deben acatar las leyes y los reglamentos del país de asilo, como dispone el artículo 2 de la Convención de 1951. Si cometen un delito, estarán sujetos a un proceso penal como cualquier otra persona. La Convención de 1951 prevé que tales refugiados pueden ser objeto de procesos para decidir su expulsión de conformidad con el artículo 32 y, en casos excepcionales, su devolución bajo el artículo 33(2). En sí, ninguna de estas acciones revoca la condición de refugiado. No obstante, cuando un refugiado incurre en conductas que caben dentro del ámbito del artículo 1F(a) o 1F(c), por ejemplo al participar en actividades armadas en el país de asilo, ello da pie a que se consideren las cláusulas de exclusión. En tales casos, puede resultar apropiada la revocación del asilo (a partir de entonces, o *ex nunc*), siempre y cuando se satisfagan todos los criterios para aplicar el artículo 1F(a) o 1F(c).⁷

⁷ En el contexto africano, la Convención de la OUA establece “cláusulas de cesación” basadas efectivamente en los criterios para la exclusión. Si un refugiado, incluso uno reconocido *prima facie*, participa en actividades subversivas definidas en el artículo III(2) de la Convención de la OUA, el reconocimiento *prima facie* “cesaría” con base en el artículo 1(4)(g), el cual dispone que la Convención dejará de aplicarse a los refugiados que violen los propósitos y objetivos de la misma. Las actividades subversivas incluirían emprender actividades armadas contra cualquier Estado miembro de la OUA. Ya que la Convención de la OUA complementa a la Convención de 1951, el artículo 1(4)(g) deberá leerse dentro del marco del artículo 1F de la Convención de 1951.

H. La responsabilidad de establecer la exclusión

18. Según la Convención de 1951, al igual que la Convención de la OUA, la competencia para decidir si un solicitante de asilo encaja dentro de las cláusulas de exclusión radica en el Estado en cuyo territorio el solicitante busca reconocimiento como refugiado. No obstante, según el párrafo 8 de su Estatuto y el artículo 35 de la Convención de 1951, el ACNUR tiene la responsabilidad de ayudar a los Estados que requieran asistencia en sus decisiones relativas a la exclusión; también deberá supervisar sus prácticas en este sentido.

19. Es política del ACNUR no determinar la condición de refugiado en países Parte de la Convención de 1951 o el Protocolo de 1967. No obstante, la determinación de la condición de refugiado por parte de los Estados o por parte del ACNUR no son mutuamente exclusivas. En algunos países, por ejemplo, el ACNUR participa en los procedimientos nacionales para determinar la condición de refugiado. Dada la responsabilidad supervisión del ACNUR, se espera que los Estados tomen en cuenta la interpretación que dé sobre los instrumentos relevantes en materia de refugiados, trátase de casos individuales o cuestiones generales. Este documento procura fomentar una interpretación común de las cláusulas de exclusión, reduciendo así la posibilidad de un conflicto entre las decisiones tomadas por diferentes Estados y el ACNUR.

20. El Estatuto del ACNUR dispone que la competencia del Alto Comisionado dejará por fuera a ciertas personas con base en motivos similares (mas no idénticos) a los citados en el artículo 1F de la Convención de 1951. Las determinaciones en este sentido corresponden claramente al ACNUR. En vista de que el artículo 1F es una formulación posterior y más específica sobre la categoría de personas contempladas en el párrafo 7(d) del Estatuto del ACNUR, la fraseología del artículo 1F se considera más autorizada y legítima. Por ello, al decidir casos de exclusión, se alienta al personal del ACNUR a aplicar la fórmula contenida en la Convención de 1951.

I. Las consecuencias de la exclusión

21. Cuando resulten aplicables las cláusulas de exclusión, la persona de que se trata no podrá reconocerse como refugiada, ni beneficiarse de la protección internacional de conformidad con la Convención de 1951. Tampoco podrá encajar dentro del mandato del ACNUR. No obstante, el Estado en cuestión no estará

obligado a expulsar a esa persona. De hecho, puede ejercer su jurisdicción penal sobre el individuo, o tener de hecho la obligación de extraditar o procesar a la persona, dependiendo de la índole de la infracción cometida. La decisión del ACNUR de excluir a alguien de la condición de refugiado solamente significa que ese individuo ya no puede recibir protección ni asistencia de la Oficina.

22. Pese a no poder acceder a la protección internacional bajo la Convención de 1951, un individuo excluido aún tiene derecho a ser tratado de manera compatible con el derecho internacional y, en particular, las obligaciones relevantes relativas a los derechos humanos. Aunque los Estados gozan de un grado considerable de autoridad para expulsar a extranjeros de su territorio, existen varias restricciones (como ilustra el Anexo A). De este modo, un individuo excluido podría estar protegido aún del retorno en virtud de otros instrumentos internacionales, notablemente el artículo 3 de la Convención de 1984 contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, el artículo 7 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos de 1966, o el artículo 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950.

II. ANÁLISIS SUSTANTIVO⁸

A. El artículo 1F(a): Los delitos contra la paz, los delitos de guerra y los delitos contra la humanidad

23. El artículo 1F(a) se refiere a “*persona alguna 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 internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos*”. Actualmente existen diversos instrumentos internacionales que definen o detallan el concepto de “*delitos contra la paz, delitos de guerra o delitos*”

⁸ Un análisis detallado de la jurisprudencia y aplicación de las cláusulas de exclusión puede hallarse en el suplemento especial, sobre la exclusión del asilo, del *International Journal of Refugee Law*, vol. 12, 2000.

contra la humanidad".⁹ Sigue siendo relevante la Carta de 1945 del Tribunal Penal Internacional (la Carta de Londres), cuyo artículo 6 se reproduce en el Manual.¹⁰ El esfuerzo internacional más reciente por definir estos delitos se halla en el Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI), adoptado en junio de 1998 y vigente desde el 1 de julio de 2002. Sus definiciones de los delitos contra la humanidad, los delitos de guerra y los delitos contra la paz se detallarán en mayor grado en los Elementos de los Crímenes¹¹, que adoptarán los Estados partes de la Corte Penal Internacional (CPI). Otros instrumentos revelantes del derecho internacional¹² utilizados para interpretar esta cláusula de exclusión son:

- La Convención de 1948 sobre la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio (la Convención sobre Genocidio);
- Las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949 para la Protección de las Víctimas de Guerra;
- La Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid, de 1973;
- El Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I);
- El Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacional (Protocolo II);

⁹ Algunos de estos instrumentos se enumeran en el anexo VI del Manual.

¹⁰ Las disposiciones del artículo 6 también se enumeran en el párrafo 26, así como los anexos B y C, más abajo.

¹¹ Visite [http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf) para ver el Estatuto de la CPI. El artículo 8(1) del Estatuto de Roma declara que los Elementos de los Crímenes ayudarán a la CPI a interpretar y aplicar las normas relevantes a los delitos dentro de su jurisdicción. El texto adoptado será idéntico al disponible actualmente como el Borrador Final, de julio de 2000 (PCNICC/2000/1/Add.2). Ver el Anexo 1 (la Resolución F) del [Acta Final](#) de la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional, 15 de junio-17 de julio de 1998

¹² Visite <http://www.icrc.org/icrcspa.nsf/> para conocer el texto completo de las convenciones y los protocolos de Ginebra, el Estatuto de los Tribunales de la antigua Yugoslavia y Ruanda, y demás.

- La Convención de 1984 contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (la Convención contra la Tortura);¹³
- El Estatuto del Tribunal Penal Internacional para juzgar a los presuntos responsables de graves violaciones del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex-Yugoslavia a partir de 1991; y
- El Estatuto del Tribunal Penal Internacional encargado de juzgar a los presuntos responsables de actos de genocidio o de otras graves violaciones del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de Rwanda, así como a los ciudadanos ruandeses presuntamente responsables por tales actos o violaciones cometidas en el territorio de Estados vecinos entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 1994.

24. Otras fuentes relevantes, no vinculantes pero autorizadas, son el informe de 1950 de la Comisión del Derecho Internacional a la Asamblea General (el cual incluye los principios de Nuremberg),¹⁴ los Principios de cooperación internacional en la identificación, detención, extradición y castigo de los culpables de crímenes de guerra, o de crímenes de lesa humanidad¹⁵, y el proyecto de Código de Crímenes contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad adoptado provisionalmente por la CDI en 1996.¹⁶

25. El artículo 1F(a) autoriza una interpretación dinámica de los delitos relevantes, con el fin de tomar en cuenta los avances en el derecho internacional. Si bien el Estatuto de la CPI constituye el esfuerzo más reciente de la comunidad internacional por definir los delitos relevantes, no debería ser la sola fuente de referencia al interpretar el artículo 1F(a). También deberá prestársele atención a las definiciones contenidas en otros instrumentos. No obstante, el Estatuto y la jurisprudencia de la CPI bien podrían convertirse en las fuentes principales para interpretar los delitos contenidos en el artículo 1F(a).

¹³ También pueden ser relevantes los instrumentos regionales relativos a la tortura. Ver, por ejemplo, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, de 1985, o la Convención Europea sobre Prevención de la Tortura y Tratos y Penas Degradantes, de 1987.

¹⁴ *Anuario de la CDI*, 1950, vol. II.

¹⁵ Resolución 3074 (XXVIII) de la Asamblea General, del 3 de diciembre de 1973

¹⁶ A/CN.4/L.522, 31 de mayo de 1996.

Los delitos contra la paz

26. La Carta de Londres sigue siendo el único instrumento internacional que contiene una definición de este delito. Considera que un delito contra la paz consiste en planear, preparar, iniciar o llevar a cabo “*una guerra de agresión, o una guerra en violación de los tratados, acuerdos o garantías internacionales, o la participación en un plan o conspiración común*” para el logro de cualesquiera de los objetivos antedichos. Claramente, la adopción¹⁷ de una definición del “delito de agresión” para los fines del Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI) [artículo 5(1)(d) y (2)] brindará una muy necesaria luz sobre el ámbito de esta infracción.

27. Aunque no son de índole vinculante, las discusiones sobre la “agresión” tanto en la Asamblea General de la ONU como en la Comisión de Derecho Internacional (CDI) resultan de cierto interés. La agresión fue definida por la Asamblea General como “*el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, integridad territorial o independencia política de otro Estado o de cualquier manera que resulte inconsistente con la Carta de las Naciones Unidas*”.¹⁸ El artículo 16 del Proyecto de Código sobre Delitos contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad, de la CDI, declara: “*Un individuo que, como líder u organizador, participa u ordena el planeamiento, la preparación, el inicio o el emprendimiento de una agresión cometida por un Estado, será responsable de un delito de agresión.*”¹⁹

28. Es evidente que los delitos contra la paz pueden cometerse únicamente en el contexto de la planificación o realización de una guerra o un conflicto armado. Puesto que solo los Estados, o entidades similares a los Estados, pueden hacer la guerra o participar en conflictos armados, lo usual es que solamente individuos con cargos de alto rango puedan cometer delitos contra la paz.

29. Han sido pocas las personas excluidas según esta categoría (en parte, sin duda, debido a la poca normativa internacional en este campo). El ACNUR no sabe de jurisprudencia alguna que aplique los delitos contra la paz como criterio

¹⁷ En seguimiento a los artículos 121 y 123 del Estatuto de la Conclusión sobre Protección Internacional, la adopción de tal definición no será posible hasta que hayan pasado al menos siete años de la entrada en vigencia del Estatuto.

¹⁸ Resolución de la Asamblea General No. 3312 (XXIX), 1974.

¹⁹ Informe de la CDI, A/51/10, 1996, capítulo II(2), párrafos 46-48. Ver también <http://www.un.org/law/ilc/texts/dcodefra.htm>.

de exclusión. En todo caso, muchos actos potencialmente pertinentes también pueden constituir delitos de guerra o, de hecho, de lesa humanidad.

Los delitos de guerra

30. Los delitos de guerra implican graves violaciones al derecho internacional humanitario²⁰ (también conocido como el derecho de guerra) y pueden ser cometidos por, o en contra de, tanto civiles como militares. Los ataques cometidos contra cualquier persona que no este participando (o haya dejado de participar) en las hostilidades, como los combatientes heridos o enfermos, los prisioneros de guerra, o los civiles, se consideran delitos de guerra. Aunque originalmente se creyó que los delitos de guerra solo podían surgir en el contexto de un conflicto armado internacional, ahora es generalmente aceptado que pueden cometerse delitos de guerra igualmente en conflictos armados no-internacionales.²¹ Esto se refleja tanto en la jurisprudencia del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia²² como en el Estatuto de la CPI. Un conflicto armado internacional surge cuando un Estado recurre al uso de la fuerza contra otro. Definir la existencia de un conflicto armado no-internacional es a menudo más complejo. Las tensiones o los disturbios internos, como motines y otros actos de violencia esporádicos, no constituyen un conflicto armado no-internacional.²³

²⁰ El derecho internacional humanitario está compuesto por normas que, en tiempo de guerra, buscan proteger a las personas que no están participando, o han dejado de participar, en las hostilidades; también restringe los métodos y medios de combate empleados.

²¹ El ámbito preciso de los delitos de guerra puede depender, empero, de la índole del conflicto. Considérese, por ejemplo, la diferenciación hecha en el artículo 8 del Estatuto de la CPI entre los delitos de guerra cometidos en conflictos armados internacionales y los cometidos en conflictos armados no-internacionales.

²² En el caso *Tadic*, la defensa arguyó sin éxito que el acusado no podía ser procesado por violaciones a las leyes o costumbres de guerra bajo el Estatuto del Tribunal porque tales violaciones solo podían cometerse en el contexto de un conflicto armado internacional. El Tribunal sostuvo, en cambio, que las violaciones a las leyes o costumbres de guerra, conocidas comúnmente como delitos de guerra, incluían prohibiciones contra actos cometidos en conflictos armados tanto internacionales como no-internacionales. (Caso No. IT-94-I-T, fallo del 10 de agosto de 1995 sobre jurisdicción.)

²³ Ver el artículo 1 del Protocolo Adicional II a las Convenciones de Ginebra de 1949 y los artículos 8(2)(d) y 8(2)(f) del Estatuto de la CPI. El artículo 3, común a todas las Convenciones de Ginebra de 1949, no proporciona una definición clara de los conflictos armados no-internacionales a los que se aplica, pero generalmente se piensa que cubre una gama de situaciones más amplia que las tratadas en el artículo 1 del Protocolo Adicional II. Esto se refleja en cierto grado en los artículos 8(2)(d) y 8(2)(f) del Estatuto de la CPI, que definen situaciones de conflicto armado no-internacional en forma diferente para delitos de guerra surgidos de las violaciones al artículo 3 común antedicho en comparación con aquellos que surgen de violaciones

31. El artículo 8 del Estatuto de la CPI brinda una larga lista de actos considerados delitos de guerra, pero la lista no es exhaustiva, de modo que hay que recurrir también a otros instrumentos relevantes (enumerados en el Anexo B). Asimismo, el próximo estudio del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) sobre las reglas consuetudinarias del derecho internacional humanitario²⁴ brindará una mayor orientación sobre el ámbito de aquellos delitos de guerra hallados en los instrumentos antedichos que se derivan del derecho internacional consuetudinario.

32. Los delitos de guerra, en el contexto ya sea de los conflictos armados internacionales o no-internacionales, incluyen actos como los siguientes:

- Matar deliberadamente a personas protegidas por las cuatro Convenciones de Ginebra.
- Torturar o aplicar otros tratos inhumanos a tales personas, incluyendo experimentos biológicos.
- Causar deliberadamente grandes sufrimientos o atentar gravemente contra la integridad física o la salud.
- Atacar a la población civil o a aquellos que se sabe están fuera de combate, o emprender ataques indiscriminados que afecten a estas personas.
- Atacar localidades no defendidas o zonas desmilitarizadas.
- Tomar a civiles como rehenes.

al Protocolo Adicional II. En el caso *Tadic*, el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia sostuvo que un conflicto armado no internacional, en el contexto del artículo 3 de las Convenciones de Ginebra, existe cuando hay “violencia armada prolongada entre autoridades gubernamentales armadas y grupos armados organizados, o entre tales grupos.” (Caso No. IT-94-I-T, fallo de la cámara de juicio oral del 7 de mayo de 1997.)

²⁴ Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), *Reglas consuetudinarias del derecho internacional humanitario*, vols. 1 y 2, Cambridge University Press, por aparecer en 2003. Ver también <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/iwpList263/CE72DB35175CA0FEC1256D330053FA7B>.

- Transferir a personas protegidas capturadas en áreas ocupadas al territorio de la potencia ocupante.
- Destruir o apoderarse de bienes no justificables desde el punto de vista de las necesidades militares.
- Privar deliberadamente a un civil o prisionero de guerra del derecho a un juicio ordinario justo.
- Obligar a un prisionero de guerra a servir en las fuerzas de la potencia hostil.
- Realizar actos de rapiña.
- Emplear armas prohibidas, como gases tóxicos.

Los delitos contra humanidad

33. Los delitos de lesa humanidad son aquellos en que se brinda un trato fundamentalmente inhumano a la población en el contexto de un ataque generalizado o sistemático en su contra. Un acto aislado puede, no obstante, constituir tanto un delito de lesa humanidad como un delito de guerra. Si bien la Carta de Londres y el Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia hablan de la comisión de tales delitos en tiempos de conflicto armado internacional o no-internacional, hoy se acepta también que pueden ocurrir delitos de lesa humanidad en tiempos de paz.²⁵ Esto fue confirmado por el Estatuto de la CPI, convirtiéndolos en la categoría más amplia dentro del artículo 1F(a).

34. La Carta de Londres fue el primer instrumento internacional que empleó el término “delitos de lesa humanidad” como una categoría particular de los delitos internacionales. Se ha definido en mayor detalle en los Estatutos del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, el Tribunal Penal Internacional para Rwanda y la CPI (ver Anexo C). Por ejemplo, el artículo 7 del Estatuto de la CPI declara que el asesinato, el exterminio, la esclavitud, la deportación o el traslado forzoso de personas, la encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de las normas fundamentales del derecho internacional, la tortura, la violación y otras formas de violencia sexual grave, la persecución, la

²⁵ Ver el caso *Tadic*, Caso No. IT-94-I-T, fallo del 10 de agosto de 1995 sobre jurisdicción.

desaparición forzada de personas, el apartheid y otros actos inhumanos de índole similar, cuando se cometen como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil,²⁶ constituyen delitos de lesa humanidad.

35. El genocidio es un delito de lesa humanidad particular, y el artículo 6 del Estatuto de la CPI²⁷ replica la definición contenida en el artículo II de la Convención de 1948 contra el Genocidio:

[...] cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal:

- a) Matanza de miembros del grupo;*
- b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo;*
- c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;*
- d) Medidas destinadas a impedir nacimientos en el seno del grupo;*
- e) Traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo.*

36. El Estatuto de la CPI confirma que los delitos de lesa humanidad se distinguen de las infracciones aisladas o los delitos comunes en que deben formar parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil. En algunos casos, ello puede ser resultado de una política de persecución o de discriminación seria y sistemática contra un grupo nacional, étnico, racial o religioso en particular. Un acto inhumano cometido contra un individuo puede constituir un delito de lesa humanidad si forma parte de un sistema coherente o una serie de actos sistemáticos y repetidos.²⁸ Los delitos de lesa humanidad pueden identi-

²⁶ “Por ‘ataque contra una población civil’ se entenderá una línea de conducta que implique la comisión múltiple de [tales] actos [...] contra una población civil, de conformidad con la política de un Estado o de una organización de cometer ese ataque o para promover esa política.” Artículo 7(2)a, Estatuto de la CPI.

²⁷ Aunque el genocidio se trata en una disposición aparte de la de los delitos de lesa humanidad en el Estatuto de la CPI, deberá seguirse considerando un delito de lesa humanidad para los fines del artículo 1F(a).

²⁸ Ver párrafo 271 del fallo de la Cámara de Apelaciones del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia en el caso *Tadic* (No. IT-94-I-T, 15 de enero de 1999).

ficarse a partir de la índole de los actos en cuestión, la extensión de sus efectos, el conocimiento del autor o los autores, y el contexto en que ocurren tales actos.

B. El artículo 1F(b): los delitos comunes graves

37. El artículo 1F(b) dispone la exclusión de la condición de refugiado para aquellas personas que hayan cometido un “grave delito común” fuera del país de refugio antes de haber sido admitidos a él como refugiados. En cambio, tanto la Constitución de la Organización Internacional sobre Refugiados como el Estatuto del ACNUR se refieren a delitos extraditables en el contexto de la exclusión. No se retuvo una fraseología similar en la Convención de 1951, la cual describe en cambio la índole de tales delitos con mayor precisión. La práctica de los Estados al aplicar esta disposición ha variado, aunque como señaló la Corte Suprema de Canadá, el artículo 1F(b) “*contiene un mecanismo de equilibrio en la medida en que se debe cumplir con los adjetivos específicos ‘grave’ y ‘común’*”.²⁹

Delito grave

38. El término “delito grave” obviamente tiene connotaciones diferentes en sistemas legales distintos. Resulta evidente que los redactores de la Convención de 1951 no pretendían excluir a individuos necesitados de protección internacional por la simple comisión de delitos menores. Además, la gravedad del delito debe juzgarse según normas internacionales, no simplemente por cómo se lo caracteriza en el país de acogida o el país de origen. De hecho, actividades garantizadas por el derecho internacional relativo a los derechos humanos (por ejemplo, el ejercicio de la libertad de expresión) no deben considerarse un delito, mucho menos uno grave.

39. Al determinar la gravedad del delito, los siguientes factores resultan relevantes:

- La índole del acto,
- el daño efectivo provocado,

²⁹ *Pushpanathan vs. Canadá (Ministro de Ciudadanía e Inmigración)*, Corte Suprema de Canadá, [1998] 1 SCR 982, párrafo 73.

- el procedimiento empleado para procesar o enjuiciar el delito,
- la naturaleza de la pena y
- si la mayoría de las jurisdicciones lo considerarían un delito grave.

40. La orientación que brinda el Manual³⁰, en el sentido de que un delito “grave” se refiere a “delitos capitales o actos punibles sumamente graves” debe interpretarse a la luz de los factores citados arriba. Ejemplos de delitos “graves” incluyen el asesinato, la violación, los incendios provocados y el robo a mano armada. Otras infracciones también pueden considerarse serias si las acompaña el uso de armas letales, si involucran lesiones graves contra personas, o si hay indicios de una conducta delictiva habitual y otros factores similares. Por otra parte, delitos como el hurto menor o la posesión para el uso personal de sustancias narcóticas ilícitas no llegan a alcanzar el nivel de “gravedad” a que se refiere el artículo 1F(b).

³⁰ Ver el párrafo 155 del Manual. Este enfoque se refleja en la jurisprudencia de muchos Estados. En *Aguirre-Aguirre vs. el Servicio de Inmigración y Naturalización*, 119 S.Ct. 1439 (1999), la Corte Suprema de Estados Unidos avaló el enfoque adoptado en el caso anterior de *McMullen vs. el Servicio de Inmigración*, 788 F. 2d 591 (Noveno circuito, 1986), que sostuvo que un “crimen común grave” es un delito que no se ha cometido por “motivos políticos genuinos”, no está orientado a “la modificación de la organización o estructura política del Estado”, y no existen “vínculos causales directos entre el delito y su supuesto propósito y objetivo político”, o el acto es desproporcionado con respecto al objetivo. En *T. vs. el Secretario de Estado del Departamento del Interior* [(1996) Imm. AR 443], la Cámara de los Lores del Reino Unido sostuvo que un delito es político, para los fines del artículo 1F(b), si se comete con un propósito político (por ejemplo, el derrocamiento del gobierno, o la producción de cambios en la política gubernamental) y existe un vínculo lo suficientemente estrecho y directo entre el delito y el presunto objetivo. Para determinar esto último, deberá tomarse en cuenta si los medios se emplearon contra un objetivo militar o gubernamental y si era probable que involucrara la muerte o lesiones indiscriminadas de miembros del público. En *Wagner vs. el Fiscal Federal y el Departamento Federal de Justicia y Policía*, el Tribunal Federal Suizo falló que “un delito o una infracción común constituye una infracción política relativa si el acto, dadas las circunstancias y en particular la motivación y las metas del autor tienen un carácter predominantemente político.” Esto se ha de presumir si la infracción “fue llevada a cabo en el contexto de una lucha por el poder dentro del Estado, o si se realizó para remover a alguien del poder del Estado, suprimiendo toda oposición. Debe haber un vínculo cercano, directo y claro entre tales actos y su objetivo.” (Traducción no oficial de la segunda sección sobre derecho público, del 3 de octubre de 1980, BGE, 106 IB 309).

Delito común

41. La práctica de los Estados con respecto al concepto del delito “común” ha sido diversa, y algunas jurisdicciones se han apegado más a los enfoques propuestos por el derecho de extradición. Un delito grave debería considerarse *común* cuando otros motivos (por ejemplo razones personales o de lucro) son la característica predominante del delito particular cometido. Cuando no existen vínculos claros entre el delito y su presunto objetivo político, o cuando el acto es cuestión es desproporcionado en relación con el presunto objetivo político, predominan los motivos comunes.³¹ Así, el motivo, el contexto, los métodos y la proporcionalidad del delito con respecto a sus objetivos son factores importantes al valorar su índole política. Actos atroces de violencia, como aquellos actos comúnmente considerados de índole “terrorista”, casi ciertamente fallarán la prueba de la proporcionalidad, ya que son enteramente desproporcionados con respecto a cualquier objetivo político.³²

42. Cada vez más los tratados de extradición especifican que ciertos delitos, notablemente los caracterizados como actos de terrorismo, deben considerarse comunes para sus fines (aunque tales tratados también contienen ciertas cláusulas contra la persecución). Tal caracterización es significativa al determinar la índole política de un delito en el contexto del artículo 1F, pero deberá no obstante considerarse a la luz de todos los factores relevantes.³³

43. Para que un delito se considere político, los objetivos políticos deben ser consistentes con los principios de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Un objetivo político que viole los derechos humanos fundamentales no puede servir como justificación. Esto es consistente con las disposiciones de los instrumentos de derechos humanos que especifican que sus términos no deberán interpretarse en el sentido de que otorgan el derecho a participar en actividades dirigidas a la destrucción de los derechos humanos y las libertades fundamentales de otros.

³¹ Ver el párrafo 152 del *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, Ginebra, reeditado en 1992.

³² Ver además el párrafo 81, más abajo.

³³ Ver el caso *McMullen*, citado en la nota al pie 31, arriba. Para obtener un análisis más detallado sobre la extradición y cómo se relaciona con la exclusión, ver S. Kapferer, *The interface between extradition and asylum*, Serie de investigaciones sobre política legal y de protección, Departamento de Protección internacional, ACNUR (de próxima aparición, 2003).

Fuera del país de asilo

44. El artículo 1F(b) también requiere que el delito lo haya cometido la persona “fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada”.³⁴ El término “fuera del país de refugio” normalmente se aplicaría al país de origen, pero también podría ser otro país aparte del país de refugio.³⁵ No puede, en principio, ser el país donde el solicitante busca reconocimiento como refugiado.³⁶ Los individuos que cometen “delitos comunes graves” dentro del país de asilo están sujetos a las normas penales de ese país y, en el caso de delitos particularmente graves, a los artículos 32 y 33(2) de la Convención de 1951; no caben dentro del ámbito de la cláusula de exclusión del artículo 1F(b). La lógica de la Convención es, así, que el tipo de delitos cubiertos por el artículo 1F(b) que se cometieran tras la admisión se manejarían mediante la aplicación rigurosa del derecho penal nacional o, de ser necesario, mediante la aplicación del artículo 32 y el 33(2).

45. Se ha dado, en raras ocasiones, que cortes nacionales interpreten el artículo 1F(b) de la Convención de 1951 en el sentido de que cualquier delito común grave cometido antes del reconocimiento formal como refugiado llevaría automáticamente a la exclusión. Según esta interpretación, un solicitante que cometiera un delito común grave en el país de asilo, pero antes de ser reconocido formalmente como refugiado, debe ser excluido. En opinión del ACNUR, no es correcto emplear la frase “antes de ser admitida [...] como refugiada” para referirse al período que la persona pasó en el país antes de ser *reconocida* como refugiada, ya que el reconocimiento de la condición de refugiado es declarativo, no constitutivo.³⁷

³⁴ Ver los párrafos 11 y 12, arriba, sobre la naturaleza temporal de las cláusulas de exclusión en general.

³⁵ Ver también el párrafo 153 del Manual.

³⁶ “La Conferencia acordó eventualmente que los delitos cometidos antes del ingreso eran los que estaban en discusión.” G. S. Goodwin-Gill, *The refugee in international law*, Clarendon Press, Oxford, 2ª edición, 1996, p. 102.

³⁷ Del mismo modo, el Consejo de Estado francés, en un caso relativo a un refugiado reconocido que cometió un delito en el país de asilo, falló que incluso si el artículo 33(2) puede permitir el retorno de un refugiado a su país de origen, este artículo no permite retirar la condición de refugiado (*Pham*, 21 de mayo de 1997). El Consejo falló asimismo que un delito cometido por un solicitante de asilo en el territorio de un país de acogida estaría sujeto a sanción penal, e incluso a la expulsión en los términos de los artículos 32 y 33 de la Convención de 1951, pero no justifica la exclusión de la condición de refugiado (*Rajkumar*, 28 de septiembre de 1998).

C. El artículo 1F(c): Los actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas

46. El artículo 1F(c) excluye de la protección internacional como refugiada a toda persona que “se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas”.³⁸ Las finalidades y los principios de las Naciones Unidas se detallan en los artículos 1 y 2 de la Carta de las Naciones Unidas,³⁹ aunque los términos amplios y generales empleados ofrecen poca orientación sobre los tipos de actos que despojarían a una persona de los beneficios de la condición de refugiado. Los trabajos preparatorios tampoco ofrecen mayor ayuda, lo cual refleja cierta falta de claridad en la formulación de esta disposición, aunque hay indicios de que la intención era cubrir las violaciones a los derechos humanos que, sin llegar a constituir delitos de lesa humanidad, eran no obstante bastante excepcionales. De hecho, como aparentemente ya previeron los redactores de la Convención de 1951, esta disposición se ha invocado pocas veces.⁴⁰ En muchos casos, es probable que el artículo 1F(a) o el 1F(b) resulten aplicables a la conducta en cuestión. En vista de la vaguedad de esta disposición, la falta de una práctica coherente por parte de los Estados, y los

³⁸ El artículo 14(2) de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* también afirma que el derecho a solicitar y disfrutar de asilo de la persecución en otros países “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”.

³⁹ Las finalidades de las Naciones Unidas son mantener la paz y la seguridad; fomentar entre las naciones relaciones de amistad; realizar la cooperación internacional en la solución de problemas socioeconómicos y culturales; y servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones. Los principios de las Naciones Unidas son la soberanía, la igualdad, la buena fe en el cumplimiento de las obligaciones, la resolución pacífica de disputas, la abstención de la amenaza o el uso de la fuerza contra la integridad territorial o independencia de otro Estado, y la colaboración en el fomento de la labor de las Naciones Unidas.

⁴⁰ Señala Grahl-Madsen: “Parece por los registros que quienes presionaron porque se incluyera la cláusula solo contaban con ideas imprecisas sobre el significado de la frase ‘actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas’. [...] Es fácilmente comprensible que el Comité Social del Consejo Económico y Social haya expresado su grave preocupación, sintiendo que la disposición era tan vaga que podría prestarse para abuso. Parece que se logró un acuerdo solamente en el entendido de que la frase se interpretaría de manera muy restrictiva.” A. Grahl-Madsen, *The Status of Refugees in International Law*, Sijthoff, Leyden, 1972, vol. 1, p. 283.

peligros de que se abuse de ella,⁴¹ el artículo 1F(c) deberá leerse de manera restringida.

47. Los principios y propósitos de las Naciones Unidas se reflejan de muy diversas maneras, por ejemplo mediante las convenciones multilaterales adoptadas bajo el patrocinio de la Asamblea General de la ONU o en las resoluciones del Consejo de Seguridad. Considerar que cualquier acción contraria a tales instrumentos encaja dentro del artículo 1F(c), sin embargo, sería inconsistente con el objetivo y propósito de esta disposición. Más bien parece que el artículo 1F(c) solo se aplica a actividades que afectan las finalidades y los principios de las Naciones Unidas de manera fundamental. El artículo 1F(c), entonces, entraría en acción solamente en circunstancias extremas, ante acciones que socavan los cimientos mismos de la coexistencia internacional bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Las palabras claves del artículo 1F(c) —“actos contrarios a las finalidades y los principios de las Naciones Unidas”—deben interpretarse restrictivamente, y su aplicación solo debe darse cuando un acto y sus consecuencias logran traspasar un umbral muy estrecho. Este umbral debería definirse en relación con la gravedad del acto en cuestión, la forma como se organizó tal acto, su impacto internacional y objetivos a largo plazo, y las implicaciones para la paz y la seguridad internacionales. Así, delitos capaces de afectar la paz, la seguridad y las relaciones pacíficas entre los Estados encajarían en esta cláusula, así como violaciones graves y sostenidas a los derechos humanos.

48. Asimismo, en vista de que los artículos 1 y 2 de la Carta de las Naciones Unidas esencialmente fijan los principios fundamentales que deben seguir los Estados en sus relaciones mutuas, parece en principio que solamente personas en posiciones de poder en un Estado o ente similar estarían en capacidad de violar estas disposiciones. En este contexto, el delegado ante la Conferencia de Plenipotenciarios que insistió en la inclusión de esta cláusula, especificó que no apuntaba al “*hombre común y corriente*”. El Manual del ACNUR, asimismo, afirma en el párrafo 163 que “*para que un individuo haya cometido un acto contrario a esos principios, tiene que haber ocupado un puesto de autoridad en un Estado Miembro y haber sido un elemento determinante de la infracción por su Estado de esos principios*”.⁴² Los indicios de que algunas jurisdicciones

⁴¹ Durante las negociaciones sobre el artículo 1F(c), el delegado de Pakistán, coincidiendo con el representante de Canadá, dijo que la frase era “*tan vaga como para estar expuesta al abuso por parte de gobiernos que quisieran excluir a los refugiados.*” (E/AC.7/Sr.160, p. 16).

⁴² Véase, por ejemplo, el caso *X. y familia*, fallo del 14 de mayo de 1996, EMARK 1996/18, Comisión Suiza de Apelación de Asilo, aplicando los artículos 1F(a) y 1F(c) concernientes a un funcionario de alto rango del gobierno somalí, y el caso *Nader*, decisión del 26 de octubre de 2001, Comisión francesa de apelación para refugiados, concerniente a un miembro de alto rango

aceptan que esta disposición se aplique a individuos sin asociación a un Estado o ente similar no reflejan la interpretación general.⁴³ Los esfuerzos por aplicar esta disposición más ampliamente, por ejemplo en relación con actividades como el tráfico de drogas⁴⁴ o el tráfico o trata de emigrantes, también resultan desafortunados.

49. La cuestión de si los actos de terrorismo internacional caen en el ámbito del artículo 1F(c), no obstante, se ha vuelto cada vez más apremiante, siquiera porque el Consejo de Seguridad estableció en las resoluciones 1373 (2001) y 1377 (2001) que los actos de terrorismo internacional son una amenaza a la paz y seguridad internacionales y contrarios a las finalidades y los principios de las Naciones Unidas. Pero la aseveración –incluso en un instrumento de la ONU—de que un acto es de índole “terrorista” no bastaría por sí sola para ameritar la aplicación del artículo 1F(c), mientras no se cuente con una definición clara o universalmente aceptada de “terrorismo”. En lugar de concentrarse en la etiqueta del “terrorismo”, resulta más confiable para la aplicación correcta del artículo 1F(c) a un acto terrorista el grado en que el acto repercute en el plano mundial, en términos de su gravedad, impacto internacional, e implicaciones para la paz y seguridad internacionales. Desde la óptica del ACNUR, solo los actos terroristas marcados por estas características mayores, como se enumeran en las resoluciones antedichas del Consejo de Seguridad, deberían calificar según el artículo 1F(c). Dado el enfoque general del artículo 1F(c) descrito arriba, los actos notorios de terrorismo internacional que afectan la seguridad mundial bien pueden caer dentro del ámbito del artículo 1F(c), aunque en principio solo los líderes de los grupos responsables de tales atrocidades estarían expuestos a la exclusión

del Ejército del Sur de Líbano que comandaba las fuerzas especiales de esa milicia. En otros casos, la exclusión según el artículo 1F(c) se rechazó porque el individuo no tenía un rango suficientemente elevado. Véanse, por ejemplo, las decisiones de la Comisión Suiza de Apelaciones sobre Asilo en los casos *Y.Z. y familia*, 14 de septiembre de 1998 (ex miembro del gabinete del gobierno de Najibullah en Afganistán), *Y.N.*, 27 de noviembre de 2001 (ex mayor en la División Presidencial Especial (DSP) del gobierno de Mobutu en el antiguo Zaire) y *D.M.*, 17 de diciembre de 2001 (funcionario de bajo rango en el antiguo Zaire). En cambio, la Comisión Permanente de Apelaciones de Refugiados de Bélgica excluyó a un miembro de la DSP argumentando que el solicitante no podría razonablemente haber desconocido el papel de la DSP ni la índole de las misiones encargadas a él a lo largo de dos años. CPRR, R3468, 25 de junio de 1996. Ver S. Kapferer, “Exclusion Clauses in Europe – A Comparative Overview of State Practice in France, Belgium and the United Kingdom”, 12 *International Journal of Refugee Law*, 2000, p. 195 en p. 212

⁴³ En *Pushpanathan* (ver arriba en la nota 29), la Corte Suprema de Justicia indicó que, si bien puede ser difícil aplicar el artículo 1F(c) a actores no-estatales, la posibilidad “no debería excluirse a priori” (párrafo 68).

⁴⁴ En *Pushpanathan* (ver arriba en la nota 29), la Corte Suprema de Justicia rechazó el argumento de que el narcotráfico encajaba dentro del artículo 1F(c).

según este criterio. Como se discute en los párrafo 41 y del 79 al 84, las actividades terroristas también pueden ser motivo de exclusión de conformidad con otras disposiciones de este artículo.

D. La responsabilidad individual

50. La cuestión de excluir a alguien a menudo depende del grado en que el individuo es personalmente responsable de los actos pertinentes. Más abajo se discutirán los principios generales relativos a la responsabilidad individual, pero hay aspectos específicos que atañen a los delitos contra la paz y los actos contra las finalidades y los principios de las Naciones Unidas. En vista de que los delitos contra la paz [artículo 1F(a)] se cometen en el contexto del planeamiento o la consecución de guerras o conflictos armados de agresión, y los conflictos armados solo pueden emprenderlos los Estados o entes similares, tradicionalmente se ha entendido que la responsabilidad individual según esta disposición solo puede aplicarse a autoridades de alto rango que representan a un Estado o ente similar. (La definición de la CPI, cuando finalmente se adopte, deberá aclarar este tema.)⁴⁵ De modo similar, como ya se dijo, generalmente se entiende que los actos cubiertos por el artículo 1F(c) solo pueden cometerlos personas que ocupan altos puestos en un Estado o ente similar.⁴⁶ En cambio, individuos sin conexión alguna a un Estado pueden cometer delitos de guerra, delitos de lesa humanidad o delitos comunes graves.

51. En general, la responsabilidad individual, y por ende el fundamento de la exclusión, se desprende de que la persona haya cometido el acto delictivo o contribuido sustancialmente a su comisión, en el conocimiento de que su acto u omisión facilitaría la conducta criminal. Así, el grado de participación de la persona deberá examinarse cuidadosamente en cada caso. El hecho de que hayan tenido lugar hechos de naturaleza aborrecible y escandalosa no debe empañar la cuestión. Incluso ante los horrores del régimen Nazi, el Tribunal Militar Internacional de Nuremberg no atribuyó responsabilidad colectiva en los casos de “personas que no estaban enteradas de los propósitos o actos criminales de la organización, y aquellas que fueron reclutadas por el Estado para que se afiliaran, a menos que hubieran estado implicadas personalmente” en la comisión de los actos en cuestión. Según el Tribunal, “el criterio de la responsabilidad penal [...] radica en la libertad moral, en la capacidad del autor de escoger

⁴⁵ Ver también la nota al pie 11, arriba.

⁴⁶ Ver párrafo 48, arriba.

con respecto al acto de que está acusado.”⁴⁷ Este enfoque también se refleja en los artículos 25 y 28 del Estatuto de la CPI. El artículo 25 establece los fundamentos de la responsabilidad individual en los delitos de su jurisdicción. Aparte de la comisión del delito, los actos criminales pueden incluir el ordenar, proponer o inducir al delito, ser cómplice o encubridor del mismo, contribuir al fin común, intentar la comisión del delito o, en el caso del genocidio, incitar a su comisión.

52. Actualmente se puede hallar orientación sobre la responsabilidad penal individual en la jurisprudencia del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia y el de Rwanda, particularmente en el fallo del primero con respecto al caso *Kvočka et al.* (los campamentos de Omarska y Keraterm)⁴⁸, en que se discutieron los fundamentos de la responsabilidad individual en cuatro rubros: la instigación, la comisión, la complicidad y el ocultamiento, y la participación en una empresa criminal común.⁴⁹ La “instigación” se describió como dar pie a que otra persona cometa una infracción, con el objetivo de inducir a la comisión del delito, o estando consciente de que la consecuencia probable será la comisión de un delito. La “comisión” de un delito, la forma más obvia de culpabilidad, se opinó que surgiría de la autoría física de un delito o de una omisión culpable violatoria del derecho penal, en el conocimiento de que existiría una probabilidad sustancial de que la consecuencia de esa conducta en particular fuera la comisión del delito.

53. La “ayuda y el apoyo” requieren que el individuo haya realizado una contribución sustancial a la comisión del delito, en el conocimiento de que ello facilitaría o ayudaría a que se cometiera la infracción. Esta contribución puede asumir la forma de asistencia práctica, aliento, o apoyo moral, y debe tener un efecto sustancial (aunque no necesariamente causal) en la autoría del delito. Ayudar o apoyar puede ser un acto o una omisión, y puede ocurrir antes, durante o luego de la comisión del delito, aunque el requerimiento de una contribución sustancial debe de tenerse siempre en mente, particularmente cuando lo que está bajo examen es no haber actuado. Así, la presencia en la escena del crimen no es en sí prueba de haber ayudado o apoyado, pero podría dar pie a tal responsabilidad si se demostrara que esa presencia tuvo un efecto significativo al legitimar o

⁴⁷ Citado en N. Weisman, “Article 1F(a) of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees in Canadian Law”, 8 *International Journal of Refugee Law*, 1996, p. 111 en p. 132.

⁴⁸ Caso No. IT-98-30/1, fallo de la Sala de Primera Instancia, 2 de noviembre de 2001. El fallo de la Sala de Primera Instancia se basó en el enfoque aplicado por la Sala de Apelaciones en *Tadic*, Caso No. IT-94-1, 15 de julio de 1999.

⁴⁹ Ver el fallo del párrafo 122 en adelante.

alentar al autor principal. Tal puede ser el caso, a menudo, cuando el individuo presente es el superior de quienes han cometido los delitos—aunque la responsabilidad en tal circunstancia también podría surgir según la doctrina de la responsabilidad del mando o de los superiores, como se discute abajo en el párrafo 56).

54. Finalmente, la Sala de Primera Instancia, en el caso *Kvočka et al.*, consideró que la responsabilidad penal surgía de la participación en una empresa criminal conjunta (o con un fin común), ya fuera como coautor o como fuente de ayuda o apoyo. Una empresa criminal conjunta existe siempre que hay una pluralidad de personas, un plan común, y la participación del individuo en la ejecución del plan común. El plan común no tiene, empero, porque haberse fraguado con anticipación; puede surgir extemporáneamente e inferirse del hecho de que varias personas actuaron juntas para realizarlo. La responsabilidad individual surge cuando la persona en cuestión ha “realizado actos que ayudaron sustancialmente o afectaron significativamente el progreso de las metas de la empresa, con el conocimiento de que sus actos u omisiones facilitaron los delitos cometidos mediante la empresa [...]”⁵⁰

55. Que la contribución del individuo a la empresa criminal sea sustancial depende de muchos factores, como el tamaño de la empresa criminal, las funciones realizadas, la posición del individuo dentro de la organización o grupo, y (quizá lo más importante) el papel del individuo con respecto a la gravedad y la amplitud de los delitos cometidos.⁵¹

56. El artículo 28 del Estatuto de la CPI trata sobre el tema específico de la responsabilidad de los jefes y otros superiores. La disposición declara que un co-

⁵⁰ Párrafo 312 del fallo. La Sala continúa: “*El participante culpable no tendría por qué conocer de cada delito cometido. Simplemente saber que se están cometiendo delitos dentro de un sistema, y participar conscientemente en ese sistema de manera que ayude o facilite sustancialmente la comisión de un delito o permite a la empresa criminal funcionar eficaz o eficientemente bastaría para determinar la responsabilidad penal.* El ayudante, copatrocinador o coautor de una empresa criminal conjunta contribuye a la comisión de los delitos desempeñando un papel que permite al sistema o empresa seguir en funcionamiento. (*Ibidem*, énfasis añadido.)

⁵¹ Así, la Sala de Juicio indicó que un contador que trabaja para una compañía e inicialmente desconoce que ésta distribuye pornografía infantil podría volverse responsable como participante en la empresa criminal si sigue trabajando para la compañía tras descubrir la verdadera índole de sus actividades. La continuación de su papel en la compañía brindaría una contribución sustancial a la empresa criminal. En cambio, la persona que limpia la oficina y adquiere conciencia de las actividades criminales de la compañía pero sigue realizando su papel no tendría responsabilidad individual ya que sus funciones no son lo suficientemente significativas para el éxito de la empresa criminal. (Párrafos 285-6.)

mandante militar es responsable de los delitos cometidos por aquellos bajo su control efectivo si sabía o, en las circunstancias, debía haber sabido que sus subordinados estaban cometiendo tales delitos, o estaban prestos a cometerlos, pero no tomó todas las medidas necesarias y razonables dentro de su poder para prevenir o reprimir su comisión, o someter el asunto a las autoridades competentes para su investigación y enjuiciamiento.⁵² Una responsabilidad similar se atribuye a los superiores fuera del contexto militar, pero solo cuando los delitos caen dentro de su área efectiva de control y responsabilidad y cuando el superior sabía o deliberadamente hubiese hecho caso omiso de información de que tales delitos serían cometidos o ya se estaban cometiendo.

Altos funcionarios de regímenes represivos

57. Dados los principios fijados arriba, no se justifica la exclusión automática de una persona puramente con base en su alto cargo en un gobierno. La “culpabilidad por asociación” juzga a una persona con base en su cargo en lugar de sus responsabilidades o acciones efectivas. Más bien deberá determinarse individualmente la responsabilidad de cada funcionario con el fin de establecer si el solicitante sabía de los actos cometidos o planeados, intentó detenerlos u oponerse a ellos, o deliberadamente se apartó del proceso.⁵³ Asimismo, deberá valorarse si el individuo tenía moralmente la posibilidad de tomar una decisión.⁵⁴ Las personas que se halle realizaron o colaboraron en actos delictivos, participaron en su orquestación, planeamiento o implementación, o justificaron o accedieron a la realización de actos delictivos por parte de sus subalternos, deberán excluirse de la condición de refugiado.⁵⁵

⁵² Un análisis de la responsabilidad superior según el estatuto del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia puede hallarse en el fallo del caso *Blaskic*, No. IT-95-14-T, 3 de marzo de 2000.

⁵³ Ver el párrafo 56, arriba, sobre el tema de la responsabilidad de jefes y otros superiores.

⁵⁴ Al determinar si los actos en cuestión fueron voluntarios o no había opción para el individuo, las preguntas relevantes podrían incluir las siguientes: ¿Fueron los actos partes de una política oficial del gobierno, de la que el individuo estaba consciente? ¿Se encontraba el funcionario en posición de influir en esta política de algún modo u otro? ¿En cuál grado hubiera corrido peligro la vida del funcionario o la de sus familiares si se hubiese rehusado a asociarse o involucrarse en la autoría del delito o los delitos? ¿Realizó el funcionario algún intento por distanciarse de la política o renunciar del gobierno? Casos que examinan estas cuestiones pueden verse en la nota al pie No. 42, arriba.

⁵⁵ En una reciente decisión del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, *El fiscal vs. el Dr. Milomir Stakic*, caso No. IT-97-24, del 31 de julio de 2003, la Sala Segunda de Primera Instancia halló al acusado culpable de la coautoría de los delitos de lesa humanidad y violaciones a las leyes y costumbres de guerra ocurridos en la municipalidad de Prijedor, en Bosnia y

58. Pese a lo anterior, puede surgir una presunción de responsabilidad individual que invierta la carga de la prueba cuando un funcionario de alto rango ha seguido siendo miembro (o parte) de un gobierno claramente involucrado en actividades que encajan dentro del ámbito del artículo 1F. Tal sería el caso, por ejemplo, si el gobierno en cuestión hubiese sido condenado internacionalmente (particularmente por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU o la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) por abusos generalizados o sistemáticos a los derechos humanos. Cuando el individuo ha permanecido en una posición gubernamental de alto rango después de difundirse tales críticas, la exclusión podría justificarse a menos que el individuo pueda refutar la presunción de que tuvo conocimiento de tales abusos y estuvo personalmente involucrado en ellos.

Organizaciones que cometen delitos violentos o incitan a otros a cometerlos⁵⁶

59. Como con la pertenencia a determinado gobierno, la afiliación a una organización que comete delitos violentos o incita a otros a cometerlos no es por sí sola decisiva o suficiente para excluir a una persona de la condición de refugiado. El hecho de la afiliación en sí no equivale a la participación en un acto excludible. Deberá tomarse en cuenta si el solicitante estuvo personalmente involucrado en actos de violencia, o contribuyó conscientemente de manera significativa a tales actos. Una explicación plausible sobre la no participación o disociación del solicitante en actos excludibles, acompañada por falta de pruebas serias en sentido contrario, debería remover al solicitante del ámbito de las cláusulas de exclusión.⁵⁷

Herzegovina, donde el acusado había ocupado entonces posiciones de alto rango en la municipalidad. El resumen del fallo señaló que para que haya coautoría *“es esencial probar la existencia de un acuerdo o consentimiento silencioso para alcanzar una meta común mediante la cooperación coordinada con control conjunto sobre la conducta criminal. El coautor deberá haber actuado consciente de la sustancial probabilidad de que se cometerían delitos y deberá haber estado consciente de que su papel era esencial para el logro de la meta común.”* La sala también halló que *“la meta común no podría haberse alcanzado sin el control conjunto sobre el resultado final, y este elemento de interdependencia caracteriza la conducta criminal. Ningún participante podría haber logrado la meta común por sí solo. Sin embargo, cada participante podría haber frustrado individualmente el plan al rehusarse a desempeñar su papel o al denunciar los delitos.”*

⁵⁶ Ver también la sección sobre terrorismo, abajo, párrafos 79-84.

⁵⁷ Por ejemplo, en un caso canadiense, el solicitante, quien había sido reclutado a la fuerza por el ejército salvadoreño, desertó a la primera oportunidad tras enterarse de que el ejército empleaba la tortura. La corte consideró esto un factor relevante para concluir que el solicitante no era cul-

60. No obstante, los fines, las actividades y los métodos de algunos grupos, subgrupos u organismos son de naturaleza particularmente violenta, por ejemplo cuando involucran la matanza o lesión indiscriminada de la integridad física o salud de la población civil, así como los actos de tortura. Cuando la afiliación a tales grupos es voluntaria, surge la presunción de que el individuo en cuestión ha contribuido significativamente, de algún modo, a la comisión de los delitos violentos, siquiera ayudando sustancialmente a la organización a seguir funcionando con eficacia en la persecución de sus metas.⁵⁸ En tales casos, se invierte la carga de la prueba.⁵⁹ La afiliación puede, en tales casos, dar pie a la responsabilidad individual, por ejemplo cuando la persona en cuestión controla los fondos de una organización y sabe que ésta procura alcanzar sus objetivos mediante la comisión de crímenes violentos.⁶⁰

61. Debe ejercerse cautela cuando surja tal presunción de responsabilidad. Hay que tener el cuidado de considerar aspectos como las actividades reales del grupo, el puesto y papel de la organización en la sociedad donde opera,⁶¹ su estructura organizativa, la posición del individuo dentro de la misma, y su capacidad de influir significativamente en sus actividades. También habrá que poner atención a la posible fragmentación de ciertas organizaciones. En algunos casos, el grupo en cuestión es incapaz de controlar actos de violencia cometidos por facciones militantes. Además, la índole de la conducta violenta del grupo puede haber evolucionado, de modo que la afiliación del individuo debe examinarse en

pable de la comisión de delitos de guerra o delitos de lesa humanidad, o excluible de la condición de refugiado. *Moreno vs. Canadá (Ministro de Empleo e Inmigración)*, Acción A-746-91 (Corte Federal de Apelaciones, 14 de septiembre de 1993.)

⁵⁸ Ver los párrafos 50-55 arriba sobre la responsabilidad individual, particularmente en el contexto de una empresa criminal conjunta, en el fallo citado del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia.

⁵⁹ Ver los párrafos 105 y 106, abajo.

⁶⁰ Ver, por ejemplo, el caso canadiense de *Ramírez vs. Canadá (Ministro de Trabajo e Inmigración)*, [1992] 2 FC 317 (CA): “La mera afiliación en una organización que de vez en cuando comete infracciones internacionales no es normalmente suficiente para la exclusión de la condición de refugiado. [...] Nadie puede cometer delitos internacionales sin participación personal y consciente.” La Corte halló, además que la simple presencia en la escena del delito es insuficiente para calificar como participación personal y consciente. La Corte también sostuvo, sin embargo, que “cuando una organización se dirige principalmente a un propósito limitado y brutal, como una actividad de policía secreta, la simple afiliación puede necesariamente involucrar la participación personal y consciente en actos persecutorios.”

⁶¹ Ver *Gurung vs. Secretario de Estado del Departamento de Gobernación*, Reino Unido, Tribunal de Apelaciones sobre Inmigración, Apelación No. [2002]UKIAT04870 HX34452-2001, 15 de octubre de 2002, resumen de conclusiones, párrafo 3, el cual agrega: “Entre más recurra una organización a actos terroristas como su *modus vivendi*, más difícil será que un solicitante muestre que su afiliación voluntaria a la misma no constituye complicidad.”

el contexto de la conducta de la organización en el momento relevante. Finalmente, habrá que guardar en mente defensas como la coacción.

62. En vista de lo anterior, cuando un individuo se ha asociado a una organización denunciada como terrorista en un listado elaborado por la comunidad internacional (o, de hecho, por Estados individuales), ello no significa que la exclusión se justifica en forma automática.⁶² Más bien, lo que debe darse es un examen sobre la aplicabilidad de las cláusulas de exclusión. La presunción de responsabilidad individual puede surgir si la lista se basa en argumentos creíbles y si los criterios para colocar a determinado organismo o individuo en la lista son tales que puede razonablemente considerarse que todos los miembros o individuos listados han estado involucrados individualmente en delitos violentos.⁶³

Los ex combatientes⁶⁴

63. Los ex integrantes de unidades militares no deberían necesariamente considerarse excluibles a menos, por supuesto, que se hayan reportado violaciones graves al derecho internacional humanitario y el relativo a los derechos humanos. Además, el hecho de que tales individuos puedan haber sido separados inicialmente de la población refugiada en situaciones de afluencias masivas no debería considerarse equivalente a una declaración legal de exclusión.⁶⁵ Si los ex combatientes han participado en conflictos caracterizados por violaciones al derecho internacional humanitario, la cuestión de la responsabilidad individual deberá examinarse. Esto planteará cuestiones similares a las discutidas arriba con respecto a miembros de organismos que cometen delitos violentos. Es, sin embargo, importante notar que en muchos casos la exclusión puede ser irrele-

⁶² El impacto de las listas de organismos o sospechosos de terrorismo se discute en mayor detalle en los párrafos 80, 106 y 109, abajo.

⁶³ El Comité de Sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, establecido en 1999 por la resolución del Consejo de Seguridad No. 1267 (1999), que impuso sanciones al Afganistán controlado por los talibanes, ha tenido desde 2000 el mandato, fijado por la resolución No. 1333 (2000), de crear y mantener una lista de individuos y órganos presuntamente vinculados con al Qaeda y los talibanes. Las sanciones existentes, que el Comité tiene el mandato de monitorear, requieren que todos los Estados lleven a cabo lo siguiente con respecto a los individuos y órganos enumerados: congelar sus activos, impedirles el ingreso a su territorio o el tránsito por éste, e impedir la venta, el suministro y el traslado, directos o indirectos, de armas y equipo militar. El Comité Antiterrorista del Consejo de Seguridad, establecido por la resolución del Consejo No. 1373 (2001), no dispone de una lista de organismos o individuos terroristas.

⁶⁴ Para los fines de esta Nota de fondo, el término “ex combatiente” se aplica a personas que participaron activamente en un conflicto armado internacional o no-internacional.

⁶⁵ Ver Comité Ejecutivo, Conclusión No. 94 (LIII), 2002, párrafo (c) (viii) y, sobre la exclusión en situaciones de afluencias masivas, los párrafos 96 y 97 abajo.

vante, en vista de que los ex combatientes pueden carecer de temores fundados de persecución.

E. Motivos para rechazar la responsabilidad individual

La falta de *mens rea*

64. Como lo refleja el artículo 30 del Estatuto de la CPI, la responsabilidad penal normalmente solo puede surgir cuando el individuo en cuestión cometió los elementos materiales de la infracción con pleno conocimiento e intención. Cuando no hay *mens rea* (el elemento mental), falta un aspecto fundamental de la infracción penal y por lo tanto no surge responsabilidad penal individual. Una persona ha actuado con intención cuando, con respecto a la conducta de que se trate, la persona pretendía incurrir en esa conducta o, con respecto a las consecuencias, esa persona pretendía causar esas consecuencias o estaba consciente de que ocurrirían en el curso normal de los acontecimientos. El conocimiento significa conciencia de que existe una circunstancia o que una consecuencia ocurrirá de ordinario. Así, por ejemplo, un individuo que tenía la intención de cometer un asesinato no puede ser responsable de un delito de lesa humanidad si no estaba consciente del coincidente ataque generalizado o sistemático contra la población civil. Tal conocimiento es un componente requerido del elemento mental de un delito de lesa humanidad. En tal caso, la aplicabilidad del artículo 1F(b) puede ser la más apropiada.

65. En ciertas circunstancias, el individuo puede efectivamente carecer de la capacidad mental para ser considerado responsable de un delito, por ejemplo debido a locura, discapacidad mental, intoxicación involuntaria o, en el caso de los menores, inmadurez.⁶⁶

Defensas contra la responsabilidad penal

66. Deben considerarse los principios generales de la responsabilidad penal para determinar si existe una defensa válida contra el delito en cuestión, como se detalla en los ejemplos que siguen.

⁶⁶ Ver también el párrafo 91, abajo, sobre menores.

(i) Órdenes superiores

67. Una defensa comúnmente ensayada es la de las “órdenes superiores”, o la coerción por parte de autoridades gubernamentales de mayor rango. Ello, pese a que es un principio legal establecido que la defensa de las órdenes superiores no absuelve a los individuos. Según los principios de Nuremberg, *“El hecho de que una persona actúe bajo las órdenes de su Gobierno o de un superior no le exime de la responsabilidad bajo las leyes internacionales, siempre que se demuestre que tenía posibilidad de actuar de otra forma.”*⁶⁷

68. El artículo 7(4) del Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia dispone: *“El hecho de que un acusado haya actuado en ejecución de una orden de un gobierno o de un superior no le exonera de su responsabilidad penal, pero puede ser considerado como un motivo de disminución de la pena si el Tribunal Internacional lo estima conforme a la justicia.”* El artículo 33 del Estatuto de la CPI declara que la defensa de las órdenes superiores no será aplicable a menos que el individuo estuviere obligado por ley a obedecer órdenes emitidas por el gobierno o el superior de que se trate, no supiera que la orden era ilegal, y la orden no era manifiestamente ilegal (como se entiende que lo sería en todos los casos de genocidio o crímenes de lesa humanidad).

(ii) La coacción o coerción

69. La defensa de la coacción se vinculó a menudo a la de las órdenes superiores durante los juicios posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Según el artículo 31(d) del Estatuto de la CPI, la defensa basada en la coacción solo se aplicará si el acto en cuestión fue el resultado *“de una amenaza de muerte inminente o de lesiones corporales graves continuadas o inminentes para él u otra persona, y en que se vea compelido a actuar necesaria y razonablemente para evitar esa amenaza, siempre que no tuviera la intención de causar un daño mayor que el que se proponía evitar.”* Es decir, para que la defensa por coacción surja como una posibilidad, deberán cumplirse condiciones muy estrictas.

70. Cuando argumente coacción un individuo que actuó bajo el mando de otras personas dentro de una organización, deberá considerarse si hubiera podido razonablemente esperarse del individuo que simplemente renunciara a su afiliación; de hecho, si debiera haberlo hecho antes si tenía en claro que la situación pertinente iba a surgir. Cada caso deberá considerarse con base en sus propios méritos. Entre los factores relevantes se pueden incluir las consecuencias de la

⁶⁷ Principio IV, Principios de Nuremberg.

deserción, así como la capacidad de prever que se aplicarían presiones para la comisión de ciertos actos.

(iii) La defensa propia; la defensa de otras personas o bienes

71. El uso razonable y necesario de la fuerza en defensa propia exime de responsabilidad penal. De manera similar, acciones razonables y proporcionales en defensa de un tercero o, en el caso de los crímenes de guerra, de un bien que fuese esencial para su supervivencia o la de un tercero, o de un bien que fuese esencial para realizar una misión militar, contra un uso inminente e ilícito de la fuerza, también podría eximir de responsabilidad penal en ciertas circunstancias (ver, por ejemplo, el artículo 31(c) del Estatuto de la CPI).

La expiación

72. Las cláusulas de exclusión guardan silencio sobre el papel de la expiación, ya sea relativa al cumplimiento de una sentencia penal, la concesión de un indulto o una amnistía, el paso del tiempo u otras medidas de rehabilitación. Dice el párrafo 157 del Manual:

La circunstancia de que un solicitante condenado por un grave delito común haya cumplido ya su condena o haya sido indultado o amnistiado ha de ser también tenida en cuenta. En el último caso, hay la presunción de que la cláusula de exclusión ya no es aplicable, salvo que se pueda demostrar que pese al indulto o a la amnistía predomina todavía en el solicitante el carácter de delincuente.

73. Tomando en cuenta el objetivo y propósito del artículo 1F, podría argüirse que una persona que ya haya cumplido con una sentencia debería, en principio, no estar sujeta a esta cláusula de exclusión, puesto que ya no está huyendo de la justicia. Cada caso, empero, deberá considerarse individualmente, tomando en cuenta factores como el paso del tiempo desde la comisión de la infracción, la gravedad de ésta, la edad en que se cometió el delito, la conducta de la persona desde entonces, y si ha expresado remordimiento o renunciado a las actividades delictivas.⁶⁸ En el caso de crímenes verdaderamente aborrecibles, podría considerarse que tales personas todavía no merecen protección internacional como refugiados y las cláusulas de exclusión todavía deben aplicarse. Esto es más

⁶⁸ Ver, por ejemplo, el caso *O.M.*, Comisión Suiza de Apelación sobre el Asilo, fallo del 25 de marzo de 1999.

probable en el caso de los delitos correspondientes al artículo 1F(a) o (c) que en los que caben dentro del artículo 1F(b).

74. En cuanto al paso del tiempo, por sí solo no parecería un buen fundamento para descartar las cláusulas de exclusión, particularmente cuando se trata de crímenes no sujetos a la prescripción. De nuevo, se hace necesario un análisis caso por caso, tomando en cuenta el plazo efectivo que ha transcurrido, la gravedad de la infracción, y si el individuo ha expresado remordimiento o renunciado a las actividades delictivas.

75. El efecto de los indultos o las amnistías también plantea cuestiones espinosas. Si bien existe una tendencia en ciertas regiones a poner fin a la impunidad de quienes han cometido violaciones graves a los derechos humanos, esta práctica todavía no se acepta universalmente. Al considerar el impacto con respecto al artículo 1F, debería de tomarse en cuenta si el indulto o la amnistía expresa la voluntad democrática del país en cuestión, o si el individuo ha rendido cuentas de alguna otra forma (por ejemplo, ante una Comisión de la Verdad y Reconciliación). En algunos casos, un delito puede ser de índole tan atroz que la aplicación del artículo 1F todavía se considera justificada pese a haberse dado un indulto o una amnistía.

F. Cuestiones de proporcionalidad

76. La incorporación de una prueba de proporcionalidad, al valorar la exclusión y sus consecuencias, constituye una útil herramienta analítica para garantizar que las cláusulas de exclusión se apliquen de forma consistente con el objetivo y el propósito primordialmente humanitarios de la Convención de 1951.⁶⁹ La práctica estatal en este campo, sin embargo, no es uniforme: los tribunales de algunos Estados rechazan tal enfoque, generalmente conscientes de que otros mecanismos para proteger los derechos humanos se aplican al individuo,⁷⁰ en tanto que otros permiten consideraciones relativas a la proporcionalidad.⁷¹

⁶⁹ De modo similar, los tratados de extradición modernos generalmente incluyen una disposición que prohíbe la entrega de fugitivos al Estado solicitante si ello llevará a su persecución.

⁷⁰ Tales mecanismos se discuten arriba, en el párrafo 22, así como en el Anexo A.

⁷¹ Por ejemplo, la Comisión Permanente de Apelación para Refugiados, de Bélgica, ha sopesado la amenaza de la persecución contra la gravedad de los delitos cometidos por solicitantes de asilo etíopes (decisiones W4403 del 9 de marzo de 1998 y W4589 del 23 de abril de 1998). También han surgido cuestiones de proporcionalidad en casos suizos. Por ejemplo, en la Decisión 1993 No. 8, la Comisión Suiza de Apelaciones sobre el Asilo sostuvo que, “*para determi-*

77. En opinión del ACNUR, tomar en cuenta la proporcionalidad es una importante salvaguarda en la aplicación del artículo 1F. El concepto de proporcionalidad, aunque no se menciona expresamente en la Convención de 1951 ni en los trabajos preparatorios, se ha desarrollado en particular con respecto al artículo 1F(b), puesto que contiene una prueba de equilibrio en el sentido de que deben satisfacerse ambos términos específicos: delitos “graves” y “comunes”.⁷² De manera más general, constituye un principio fundamental del derecho internacional relativo a los derechos humanos,⁷³ así como el derecho internacional humanitario.⁷⁴ De hecho, el concepto se ha difundido en muchos campos del

nar que un acto es un delito particularmente grave en el sentido del artículo 1F(b) de la Convención, es necesario que, tras haber sopesado bien todo, el interés del autor de ser protegido contra graves amenazas de persecución en su país de origen parezcan menores en comparación con el carácter reprehensible del crimen que ha cometido, así como su culpabilidad.” (Traducción no oficial. El texto original reza: “*Pour qualifier une action de crime particulièrement grave au sens de l’art. 1 F, let. b de la Convention, il faut que, tout bien pesé, l’intérêt de l’auteur à être protégé de graves menaces de persécutions dans son pays d’origine apparaisse moindre en comparaison du caractère répréhensible du crime que celui-ci a commis ainsi que sa culpabilité.*”) En el caso *E.K.*, fallo del 2 de noviembre de 2001, EMARK 2002/9, concerniente a dos ex integrantes del movimiento separatista kurdo PKK, de Turquía, la Comisión suiza tomó en cuenta aspectos de proporcionalidad, como el tiempo transcurrido desde la comisión de los actos, la edad temprana en que se cometieron, y el posterior retiro de los solicitantes de asilo de la organización.

⁷² Ver el texto arriba de la nota al pie No. 29.

⁷³ Esto se refleja, por ejemplo, en la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos. El principio de la proporcionalidad no se cita en el texto del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, pero ha emergido como un concepto clave en la jurisprudencia, particularmente para valorar si se justifica interferir con un derecho consagrado en el Convenio debido a una excepción específica. Por ejemplo, en el caso *Silver vs. el Reino Unido* (1983), la Corte, al resumir ciertos principios para determinar si interferir con un derecho del Convenio era “necesario en una sociedad democrática”, incluyó el requerimiento de que la interferencia fuera “proporcional al objetivo legítimo buscado” (párrafo 97). En este caso, la Corte halló violaciones al artículo 8, que consagra el derecho a la privacidad de la correspondencia, en el caso de solicitantes de asilo condenados y privados de libertad. Así, se toma en cuenta la proporcionalidad para equilibrar los intereses generales de la comunidad con los derechos fundamentales del individuo. Lo mismo ha surgido en el contexto del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, de 1966. Por ejemplo, el Comité sobre Derechos Humanos, en su decisión relativa al caso *Guerrero vs. Colombia* (CCPR/C/15/D/45/1979 del 31 de marzo de 1982), halló una violación al artículo 6(1) del Pacto (el derecho a la vida) ya que el uso de la fuerza por parte de la policía resultó desproporcionado con respecto a las necesidades de aplicar la ley en esa situación, provocando la muerte arbitraria del individuo en cuestión (párrafo 13.3).

⁷⁴ Por ejemplo, el artículo 51(5)(b) del Protocolo Facultativo I de las Convenciones de Ginebra prohíbe los ataques indiscriminados, entre otros motivos, “cuando sea de prever que causarán incidentalmente muertos y heridos entre la población civil, o daños a bienes de carácter civil, o ambas cosas, que serían excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista.”

derecho internacional.⁷⁵ Como ante toda excepción a una garantía relativa a los derechos humanos, las cláusulas de exclusión deben aplicarse de conformidad con su objetivo, especialmente guardando en mente que un fallo que lleve a la exclusión no equivale a un proceso penal pleno⁷⁶ y que en algunos Estados las garantías relativas a los derechos humanos no constituyen una válvula de escape efectiva.

78. Al determinar si se aplica la exclusión, por ende, es necesario sopesar la gravedad de la infracción supuestamente cometida por el individuo en contraposición a las posibles consecuencias para esa persona de ser excluida, notablemente el grado en que teme ser perseguida. Si es probable que el solicitante vaya a sufrir persecución, el delito en cuestión ha de ser sumamente grave para que se excluya al solicitante. No obstante, tal análisis de proporcionalidad normalmente no se requerirá en el caso de delitos contra la paz, delitos de lesa humanidad, o actos contrarios a las finalidades y los principios de las Naciones Unidas, puesto que los actos tratados son tan reprehensibles que siempre tenderán a pesar más que el temor a ser perseguido. En cambio, los delitos de guerra y los delitos comunes graves comprenden una amplia gama de conductas. En el caso de aquellas actividades que correspondan a la franja menos grave del espectro—por ejemplo, incidentes aislados de saqueos por parte de soldados—la exclusión podría considerarse desproporcionada si es de prever que el resultante retorno lleve, por ejemplo, a que se torture al individuo en su país de origen. Cuando, sin embargo, se ha causado intencionalmente la muerte o graves lesiones a civiles como medio para intimidar a un gobierno o una población civil, es poco probable que sus autores se beneficien de consideraciones sobre la proporcionalidad.

⁷⁵ La Corte Internacional de Justicia, en su fallo sobre actividades militares y paramilitares en, y en contra de, Nicaragua (*Nicaragua vs. Estados Unidos*), *Informes de la CIJ*, 1986, p. 14, consideró que el derecho a la defensa propia, como excepción a la prohibición del uso de la fuerza en la Carta de las Naciones Unidas, debe ejercerse proporcionalmente. La CIJ, en su Opinión no vinculante sobre la legalidad del uso de armas nucleares (1996), confirmó que la proporcionalidad era un requisito del derecho internacional consuetudinario.

⁷⁶ Ver el párrafo 107, abajo, sobre la fiabilidad de la prueba.

G. La aplicación del Artículo 1F a ciertos actos particulares

El terrorismo

79. No existe hasta el momento una definición legal universalmente aceptada de “terrorismo”.⁷⁷ El informe final de la Comisión de Derecho Internacional sobre el proyecto de un Código de Crímenes contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad no incluye el delito de terrorismo; tampoco lo hace el Estatuto de la CPI ni las resoluciones recientes del Consejo de Seguridad sobre acciones para combatir el terrorismo de cara a los ataques contra Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001. Siguen en marcha las negociaciones sobre el proyecto de una Convención General de las Naciones Unidas contra el Terrorismo Internacional.⁷⁸ A nivel regional, sin embargo, la Posición Común de la Unión Europea sobre la Aplicación de Medidas Específicas para Combatir el Terrorismo⁷⁹ in-

⁷⁷ Una discusión reciente del terrorismo en el contexto de la protección de los refugiados se puede hallar en ACNUR, “Cómo abordar el tema de la seguridad sin perjudicar la protección de los refugiados: la perspectiva del ACNUR”, noviembre de 2001, <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1760.pdf>.

⁷⁸ Ver también el Informe del Grupo de Trabajo de la ONU sobre Medidas para Eliminar el Terrorismo Internacional, 29 de octubre de 2001 (A/C.6/56/L.9) (<http://www.un.org/spanish/terrorismo/sc/ac656l9.pdf>) y el informe del Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el terrorismo, 6 de agosto de 2002 (A/57/273 S/2002/875), <http://www.unic.org.ar/noticias/pdf/A57273-S2002875.pdf>

⁷⁹ La Posición Común del Consejo Europeo del 27 de diciembre de 2001 (2001/93/PESC) define “acto terrorista” en su artículo 1(3) como: “el acto intencionado que, por su naturaleza o su contexto, pueda perjudicar gravemente a un país o a una organización internacional tipificado como delito según el Derecho nacional, cometido con el fin de: (i) intimidar gravemente a una población; (ii) obligar indebidamente a los Gobiernos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo; (iii) o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras políticas fundamentales, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional: (a) atentados contra la vida de una persona que puedan causar la muerte; (b) atentados contra la integridad física de una persona; (c) secuestro o toma de rehenes; (d) causar destrucciones masivas a un gobierno o a instalaciones o públicas, sistemas de transporte, infraestructuras, incluidos los sistemas de información, plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, lugares públicos, o propiedades privadas que puedan poner en peligro vidas humanas o producir un gran perjuicio económico; (e) apoderamiento de aeronaves y de buques o de otros medios de transporte colectivo o de mercancías; (f) fabricación, tenencia, adquisición, transporte, suministro o utilización de armas de fuego, explosivos, armas nucleares, biológicas y químicas e investigación y desarrollo de armas biológicas y químicas; (g) liberación de sustancias peligrosas, o provocación de incendios, inundaciones o explosiones cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas; (h) perturbación o interrupción del suministro de agua, electricidad u otro recurso natural fundamental cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas; (i) amenaza

tenta brindar una definición general de los actos terroristas. Al carecerse aún de una definición universalmente aceptada de terrorismo, el énfasis se ha trasladado a la prohibición de actos específicos condenados por toda la comunidad internacional, sin importar el motivo que los impulsa. Hoy existen unos veinte tratados mundiales o regionales relativos al terrorismo internacional, aunque no todos han entrado en vigencia.⁸⁰

80. En muchos casos no será necesario considerar las cláusulas de exclusión en relación con sospechosos de terrorismo, ya que su temor fundado será al enjuiciamiento penal legítimo, en lugar de a ser perseguidos por razones relativas a la Convención de 1951.⁸¹ Cuando un individuo ha cometido actos terroristas según se definen en los instrumentos internacionales citados en el anexo D y se ha planteado el riesgo de que sea perseguido, la persona podría excluirse de la condición de refugiado.⁸² En tales circunstancias, la base para la exclusión de conformidad con el artículo 1F dependerá del acto en cuestión y todas las circunstancias que lo rodean. En cada caso aislado deberá establecerse responsabilidad individual; es decir, la persona deberá haber cometido el acto terrorista o contribuido conscientemente de manera sustancial al mismo. Esto seguirá siendo vigente incluso si la afiliación al organismo pertinente es en sí ilegal en el país de origen o de asilo. El hecho de que un individuo esté en una lista de sospechosos de terrorismo o esté asociado con un organismo terrorista proscrito debería dar pie para que se consideren las cláusulas de exclusión. Dependiendo del organismo, la exclusión podrá presumirse pero no será inevitable.⁸³

81. En muchos casos, lo más probable es que será el artículo 1F(b) el que resulte aplicable, ya que los actos violentos de terrorismo difícilmente pasarán la prueba del predominio o la proporcionalidad⁸⁴, que es la que determina si un delito es

de llevar a cabo cualesquiera de las acciones enumeradas en las letras a) a h); (j) dirección de un grupo terrorista; (k) participación en las actividades de un grupo terrorista, incluido el suministro de información o medios materiales, o mediante cualquier forma de financiación de sus actividades, con conocimiento de que esa participación contribuirá a las actividades delictivas del grupo.

⁸⁰ Ver el anexo D, así como el informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre medidas para eliminar el terrorismo (A/56/160), del 3 de julio de 2001. <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/447/66/PDF/N0144766.pdf?OpenElement>

⁸¹ Deberá distinguirse, no obstante, entre los procesos penales legítimos y aquellos que constituyen una forma de persecución (ver párrafos 56-60 del Manual.)

⁸² Ver el párrafo 109, abajo, sobre la atención que debe prestarse al referirse a las definiciones diversas de los delitos terroristas.

⁸³ El valor de tales listas como prueba se analiza en los párrafos 62, 106 y 109 de esta publicación: Documento del ACNUR sobre la aplicación de las cláusulas de exclusión.

⁸⁴ Ver el párrafo 41, arriba.

político. Asimismo, si uno de los tratados internacionales citados en el anexo D ha abolido para el acto pertinente la exención de las infracciones políticas con respecto a la extradición, ello sugeriría que el delito no es político para los fines del artículo 1F(b). No se trata, sin embargo, de considerar a todos los actos terroristas como no-políticos, sino de juzgar el acto individual con base en los criterios del artículo 1F(b).⁸⁵

82. Además, aunque proporcionar fondos a “grupos terroristas” es generalmente una infracción penal (y, de hecho, instrumentos como la Convención Internacional de 1999 para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo así lo exigen), tales actividades no necesariamente serán lo suficientemente graves como para encajar en el artículo 1F(b).⁸⁶ Deberán tomarse en cuenta las particularidades del delito específico: si los montos en cuestión son pequeños y dados esporádicamente, la infracción quizá no alcance el grado suficiente de gravedad. En cambio, quien contribuye regularmente grandes sumas a una organización terrorista bien puede ser culpable de un grave delito común. Aparte de constituir un delito digno de exclusión en sí mismo, el financiamiento puede conducir a la responsabilidad individual por otros crímenes terroristas. Por ejemplo, cuando una persona ha proporcionado consistentemente grandes sumas a un grupo, con plena conciencia de sus fines violentos, puede considerarse a esa persona responsable de los actos violentos llevados a cabo por el grupo, ya que su asistencia monetaria ha contribuido sustancialmente a tales actividades. Los factores que conducen a la responsabilidad individual en tales circunstancias se discuten en los párrafos 50 a 56, arriba.

⁸⁵ En *T. vs. Secretario de Estado para el Departamento de Gobernación*, [1996], Imm. Ar. 443, la Cámara de los Lores del Reino Unido declaró: “Nosotros también consideramos inapropiado caracterizar como delitos políticos a detonaciones explosivas indiscriminadas que provocan la muerte de personas inocentes. Nuestro argumento no es que todos los actos terroristas estén excluidos de la protección que brinda la Convención. Es que no puede decirse propiamente que estas infracciones en particular califican como políticas. En nuestra opinión, en particular, el atentado en el aeropuerto [el tema del juicio] fue un acto atroz, brutalmente desproporcionado con respecto a cualquier objetivo político genuino. Simplemente no existió un vínculo causal lo suficientemente próximo o directo entre el mismo y el fin presuntamente político del apelante. Es un insulto al sentido común suponer que la causa del [Frente Islámico de Salud], de suplantarse al gobierno, pudiera haberse promovido directamente mediante tal infracción.” (Traducción no oficial.)

⁸⁶ En todo caso, las contribuciones a grupos involucrados en conflictos armados que acatan las normas relevantes del derecho internacional humanitario no deberán considerarse infracciones financieras. Ello lo reconoce, por ejemplo, el artículo 2(1)(b) de la Convención Internacional de 1999 para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo.

83. Pese a ser el artículo 1F(b) el más relevante en conexión con el terrorismo, en ciertas circunstancias un acto terrorista puede encajar dentro del artículo 1F(a), por ejemplo como un delito de lesa humanidad. Asimismo, en circunstancias excepcionales, los líderes de organizaciones terroristas que emprendan actos particularmente reprehensibles de terrorismo internacional, provocando graves amenazas a la paz y la seguridad internacionales, podrían caer en el ámbito del artículo 1F(c).⁸⁷

84. En los esfuerzos de la comunidad internacional por combatir los actos terroristas, es importante evitar que se asocie inmerecidamente a los terroristas con los refugiados o solicitantes de asilo. Además, las definiciones de crímenes terroristas adoptadas en el plano internacional, regional o nacional deberán ser extremadamente precisas para garantizar que no se abuse de la etiqueta de “terrorista” con fines políticos, por ejemplo para prohibir las actividades legítimas de opositores políticos. Tales definiciones podrían influir en la interpretación de las cláusulas de exclusión y, de distorsionarse con fines políticos, llevar a la exclusión indebida de ciertos individuos.⁸⁸

El secuestro de naves

85. El secuestro de naves es un acto condenado internacionalmente, como lo reflejan varios tratados enumerados en el anexo D, pero un acto de secuestro no excluye automáticamente al autor de la condición de refugiado. Más bien, exige que se consideren las cláusulas de exclusión, particularmente el artículo 1F(b), a la luz de las circunstancias particulares del caso. Resulta evidente que el secuestro de naves amenaza gravemente la vida y seguridad de tripulantes y pasajeros inocentes. Es por esta razón que se vilipendian en tal grado los actos de secues-

⁸⁷ En general, no obstante, sigue siendo crucial no considerar al artículo 1F como una simple disposición antiterrorista. Tampoco es necesario que las leyes de asilo se refieran específicamente a los actos de terrorismo como razones para excluir de la condición de refugiado. Véase el párrafo 49 para un análisis más a fondo de este tema.

⁸⁸ Por ejemplo, la Convención Interamericana contra el Terrorismo, adoptada por la Organización de Estados Americanos (OEA) en junio de 2002, define para sus fines los delitos pertinentes muy ampliamente al incluir aquellos citados en 10 convenciones internacionales relativas al terrorismo (Artículo 2). El artículo 12 exige a los Estados asegurarse de 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.*” Si bien el artículo 15 afirma que nada de lo dispuesto en la Convención se interpretará en el sentido de menoscabar otros derechos y obligaciones de los Estados y de las personas conforme al derecho internacional, entre otros el de los refugiados, está por verse cómo, en cada caso individual, podrá reconciliarse una definición tan amplia con las cláusulas de exclusión de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967.

tro. En ese sentido, casi ciertamente calificarán como un “delito grave”, y los requisitos para la prueba de la proporcionalidad serán extremadamente exigentes: sólo las circunstancias más apremiantes podrán justificar la no-exclusión.⁸⁹

86. Entre las cuestiones que deben considerarse se cuentan las siguientes:

- Si corría peligro la vida del solicitante por razones relativas a la persecución. (Esto es pertinente a la índole política del delito, a la prueba de la proporcionalidad y a la responsabilidad penal.)
- Si el secuestro fue el último e inevitable recurso para huir del peligro inminente; es decir, si existían otros medios viables y menos perjudiciales para escapar del país donde la persona temía ser perseguida (índole política del delito, prueba de la proporcionalidad, y responsabilidad penal).
- Si otros pasajeros o tripulantes sufrieron daños físicos, psicológicos o emocionales graves (gravedad del delito, prueba de proporcionalidad).

La tortura

87. La prohibición de la tortura, hallada en numerosos tratados, se considera actualmente parte del derecho internacional consuetudinario. El artículo 1 del tratado sobre derechos humanos considerado clave en esta materia, la Convención de 1984 contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, define la tortura como “*todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales*”, con ciertos fines, “*cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas*”. Así, para calificar como tortura en el contexto de la Convención, en el acto debe haber participado una persona en el ejercicio de funciones públicas, no privadas. La tortura puede tomar muchas formas, incluyendo la realización de experimentos médicos o científicos en individuos que no han otorgado su consentimiento.

⁸⁹ Ver también A.C. Helton, “The Case of Zhang Zhenai: Reconciling the International Responsibilities of Punishing Air Hijacking and Protecting Refugees”, 13(4) *Loyola L.A. International & Comparative Law Journal*, junio de 1991, p. 841.

88. Cuando los actos de tortura forman parte de un ataque sistemático contra la población civil, ello podría constituir un delito de lesa humanidad según el artículo 1F(a) de la Convención de 1951. Esto se reconoce de forma explícita en los Estatutos de la CPI y los tribunales para la antigua Yugoslavia y Rwanda. Cabe señalar que al incluirse la tortura entre los elementos de los delitos contra la humanidad enumerados en el Estatuto de la CPI,⁹⁰ no parece que éste contemple la actuación del autor en el ejercicio de funciones públicas o con un propósito específico. Actos aislados de tortura pueden constituir un delito común grave de conformidad con el artículo 1F(b).

89. La tortura también puede constituir un delito de guerra según el artículo 1F(a). El Tribunal para la antigua Yugoslavia ha declarado que, en el contexto del derecho internacional humanitario (a diferencia del derecho internacional relativo a los derechos humanos), el acto de tortura no tiene por qué ser cometido por un funcionario del Estado u otra persona en posición de autoridad.⁹¹ También ha fallado que la lista de propósitos prohibidos estipulada en el artículo 1 de la Convención contra la Tortura no es exhaustiva sino simplemente indicativa.

Delitos emergentes en el derecho internacional

90. Desde la Segunda Guerra Mundial se ha dado un incremento exponencial en los tipos de actos que se considera dan pie a responsabilidad penal individual bajo el derecho internacional, siendo el hito más reciente el Estatuto de la CPI. Aparte de las categorías citadas en el artículo 1F(a), otros actos específicos están emergiendo como posibles delitos para el derecho internacional. Conforme se desarrolle el derecho en este campo, habrá que sopesar si algunos de estos delitos están cubiertos por el artículo 1F, y en qué forma.

H. Casos especiales

Menores

91. Las cláusulas de exclusión se pueden aplicar en principio a menores, pero solo si han llegado a *la edad de la responsabilidad penal*. Deberá ejercerse gran

⁹⁰ El Artículo 7 del Estatuto de la CPI, junto con el artículo 27, que afirma que el Estatuto se aplicará “*por igual a todos sin distinción alguna basada en el cargo oficial*”.

⁹¹ El caso de *Kvočka et al. (campamentos de Omarska y Keraterm)*, IT-98-30/1, fallo de sala de primera instancia, 2 de noviembre de 2001.

cuidado al considerar si las cláusulas de exclusión se aplican a un menor. Según el artículo 40 de la Convención de 1989 sobre los Derechos del Niño, los Estados procurarán establecer una edad mínima antes de la cual se presumirá que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales. Cuando el país de acogida haya cumplido con este requisito,⁹² el Estado en cuestión no podrá considerar que un menor bajo la edad mínima ha cometido una infracción excluible. Para aquellos por encima de esta edad mínima (o en aquellos lugares donde no existe tal límite), deberá evaluarse la madurez del menor, para determinar si goza de la capacidad mental para atribuírsele la responsabilidad del delito. Entre menor sea el niño o la niña, mayor ha de ser la presunción de que tal capacidad mental no existía en el momento relevante.

92. Cuando se ha determinado la *capacidad mental*, deberá prestarse especial atención a si existen otros motivos para rechazar la responsabilidad penal, incluyendo los siguientes factores:

- La edad del solicitante cuando se involucró con el grupo armado;
- Las razones para unirse (¿fue voluntario, forzado, o en defensa de sí mismo o terceros?);
- Las consecuencias de rehusarse a la afiliación;
- El tiempo que permaneció como miembro;
- Las posibilidades de no participar en tales actos, o de escapar;
- El uso obligado de drogas, alcohol o medicamentos (intoxicación involuntaria);
- La promoción dentro del grupo con base en los actos realizados;
- El nivel de educación y comprensión de los eventos pertinentes; y
- El trauma, los abusos o el maltrato que haya sufrido el menor o la menor como resultado de su participación.

⁹² Si la edad de responsabilidad penal es mayor en el país de origen, esto también puede tomarse en cuenta (es decir, a favor del niño o la niña).

En el caso de los menores soldados, en particular, a menudo surgen aspectos como la coacción, la defensa propia o de terceros, o la intoxicación voluntaria. Incluso si no se ha establecido una defensa sólida, deberá en principio tomarse en cuenta la vulnerabilidad de los menores, particularmente quienes fueron sometidos a maltratos, al considerar la proporcionalidad de la exclusión por delitos de guerra o delitos comunes graves.

93. En todo momento, deberá ponerse cuidado a la obligación, por encima de todo, de actuar según “el interés superior” del menor, de conformidad con la Convención de 1989 sobre los Derechos del Niño. Así, los casos en que se está considerando la exclusión de un solicitante menor de edad deberían manejarlos funcionarios especialmente calificados.⁹³ En el contexto del ACNUR, todos estos casos deben remitirse a la Sede Central antes de tomar una decisión final. El principio del “interés superior” también debería fundamentar cualquier acción posterior a la exclusión. Los artículos 39 y 40 de la Convención de 1989 también son relevantes, ya que tratan sobre el deber de los Estados de ayudar a la rehabilitación de las “víctimas” (lo cual incluiría a los niños soldados) y fijar normas para el tratamiento de los menores que se crea hayan infringido las leyes penales.⁹⁴

La unión familiar

94. El derecho a la unión familiar generalmente opera a favor de los dependientes, no en su contra. Así, cuando se excluye al solicitante principal, sus parientes no son también excluidos automáticamente; sus solicitudes de asilo deben determinarse en forma individual. Tales solicitudes son válidas incluso cuando el temor a ser perseguido es resultado de la relación con el pariente excluido. Los parientes solo serán excluidos si hay razones serias para considerar que ellos también son individualmente responsables de crímenes excluibles.

95. Si se ha reconocido a los parientes como refugiados, el solicitante excluido no podrá apelar al derecho a la unión familiar para garantizarse protección o asistencia como refugiado.

⁹³ Para conocer en general salvaguardas procedimentales y de otro tipo, ver ACNUR y Save The Children,

⁹⁴ El Protocolo Facultativo de 2000 a la Convención de 1989, relativo a la participación de niños en conflictos armados, que entró en vigencia en febrero de 2002, similarmente compromete a los Estados a cooperar en “*la rehabilitación y reintegración social de las personas que sean víctimas de actos contrarios al presente Protocolo*”, incluyendo a los menores de 18 años reclutados a la fuerza.

Las afluencias masivas

96. En principio, las cláusulas de exclusión son aplicables en situaciones de afluencias masivas. En la práctica, sin embargo, podría no ser posible en tales circunstancias una valoración individual en las etapas tempranas. Ello no significa que se justifique la exclusión grupal. Más bien, los principios humanitarios requieren que se brinde protección y asistencia a todas las personas hasta el momento en que se pueda determinar individualmente la condición de refugiado. Esto está sujeto, no obstante, a que se separe a los elementos armados de la población civil cuando se den afluencias mixtas. Los sospechosos de ser elementos armados deberán internarse en un lugar alejado del campamento para refugiados, y no deberán beneficiarse *prima facie* del proceso de solicitud de asilo. No deberán considerarse solicitantes de asilo mientras las autoridades no hayan establecido, en un plazo razonable, que han renunciado genuinamente a las actividades militares. Solo cuando se haya realizado esta determinación podrá examinarse la posibilidad de brindarles la condición de refugiado, tomando en cuenta también aquellos aspectos relativos a la exclusión, caso por caso.⁹⁵ La exclusión de tales personas no debe tomarse como un supuesto; cada caso deberá examinarse según sus propios méritos.

97. Claramente, en el contexto de afluencias masivas, las dificultades operativas y logísticas en torno a la determinación individual de la condición de refugiado significan que, sin asistencia significativa de la comunidad internacional, tal tarea resultará extremadamente problemática. En particular, la separación y el desarme de los elementos armados no forma parte del mandato del ACNUR, y demandaría un esfuerzo concertado por parte del gobierno de acogida, a menudo con apoyo internacional.

⁹⁵ Ver la Conclusión No. 94 (LIII) del Comité Ejecutivo, 2002, párrafo (c) (vii), así como ACNUR, “El carácter civil del asilo: Cómo separar a los elementos armados de los refugiados”, *Consultas Globales sobre Protección Internacional* (EC/GC/01/5), 19 de febrero de 2001, párrafo 20. Ver también el párrafo 63, arriba, sobre excombatientes.

III. ASUNTOS PROCEDIMENTALES

A. La equidad en los procedimientos

98. En vista de las graves consecuencias de la exclusión para cualquier individuo, así como la naturaleza excepcional de la misma, es esencial que se incorporen rigurosas salvaguardas procedimentales en torno a este aspecto. Como mínimo, deberán tomarse en cuenta las salvaguardas procedimentales consideradas necesarias al determinar en general la condición de refugiado,⁹⁶ incluyendo las siguientes:

- La consideración individual de cada caso;
- La oportunidad de que el solicitante valore y comente la prueba en que se basaría la exclusión;
- El otorgamiento de asistencia legal;
- La disponibilidad de un intérprete competente, cuando resulte necesario;
- La presentación por escrito de las razones para la exclusión;
- El derecho a apelar un fallo de exclusión ante un organismo independiente; y
- La no remoción del individuo en cuestión mientras no se hayan agotado todos los recursos legales contra el fallo.

⁹⁶ Ver ACNUR, “Procesos de asilo (procedimientos de asilo justos y eficientes)”, *Consultas Globales* (EC/GC/01/12), 31 de mayo de 2001, particularmente el párrafo 50 sobre mejores prácticas.

B. El análisis de la exclusión en el contexto de determinar la condición de refugiado

100. En principio, particularmente dada la naturaleza excepcional de las cláusulas de exclusión, la aplicabilidad de las mismas debería examinarse como parte del procedimiento regular para determinar la condición de refugiado, y no durante procedimientos acelerados o de admisibilidad. Si se intenta determinar el mérito de la exclusión durante la etapa en que se analiza la admisibilidad, se corre el riesgo de establecer una asociación injusta entre los solicitantes de asilo y los autores de delitos excluibles. En cambio, considerar los asuntos relativos a la exclusión como parte del procedimiento regular para definir si se otorga el asilo permite evaluar las razones que justifican la condición de refugiado lado a lado con los factores que promoverían la exclusión. Este enfoque integral permite una valoración plena de los hechos y las leyes relevantes al caso, y es necesario en los casos de exclusión, que a menudo son complejos y requieren evaluar, por una parte, la índole del supuesto delito y el papel del solicitante en el mismo y, por la otra, la naturaleza de la persecución temida. Esto se da en particular cuando surgen cuestiones de proporcionalidad (ver párrafos 76-78, arriba).

100. La índole excepcional del artículo 1F sugiere que la inclusión debería generalmente considerarse antes que la exclusión. Sin embargo, no existe una fórmula rígida. El enfoque integral ofrece flexibilidad, al tomar en cuenta las características de cada caso. Por ejemplo, considerar la inclusión antes que la exclusión puede a menudo ser útil al impedir que se considere innecesariamente el artículo 1F en casos en que más bien surge la no inclusión. Cuando se trata de sospechosos de terrorismo, se determinaría primeramente si el temor de los individuos no se refiere a la persecución según los criterios de la Convención de 1951, sino a su enjuiciamiento penal legítimo (lo cual los volvería inelegibles a la condición de refugiado). El análisis de los motivos para la inclusión antes que la exclusión también permite comprender más plenamente las circunstancias relativas a la protección internacional en lo concerniente a los parientes. La exclusión podrá considerarse, excepcionalmente, sin referencia particular a cuestiones de inclusión, en las siguientes circunstancias: (i) cuando un tribunal penal internacional haya presentado cargos; (ii) en casos en que hay pruebas palpables y de fácil acceso que sugieran enérgicamente la participación del solicitante en delitos particularmente graves, notablemente en casos prominentes relativos al artículo 1F(c), y (iii) en la etapa de apelación de casos en que la exclusión es la materia a tratar.

C. Unidades especializadas en exclusión

101. Los Estados tienen un interés legítimo en que se determine la exclusión lo más pronto posible, particularmente cuando se trata de sospechosos de terrorismo. Esto no tiene por qué ser incompatible con una valoración sustancial de los hechos y las leyes relevantes. El ACNUR recomienda que los casos de exclusión sean manejados por unidades especializadas en materia de exclusión que formen parte de la institución responsable de determinar el otorgamiento de asilo; su labor sería considerar tales casos en forma expedita. El personal de tales unidades debería tener pericia en el derecho internacional tanto penal como de refugiados, al igual que acceso a información de fondo actualizada, por ejemplo sobre organismos terroristas claves, las condiciones del país de origen, etc. Tales unidades mantendrían abiertos canales fluidos de comunicación con los servicios de inteligencia y las agencias policiales y conexas que resulten pertinentes.

D. La postergación ante procesos penales

102. Cuando el individuo sea requerido por los tribunales nacionales para ser enjuiciado penalmente o para considerar su extradición, sería prudente postergar el examen de la solicitud de asilo (incluyendo la aplicabilidad de las cláusulas de exclusión) mientras no se hayan completado los procesos judiciales, ya que estos podrían tener implicaciones significativas para la solicitud de asilo. No existe necesariamente una correlación automática entre la extradición y la exclusión según el artículo 1F. Sin embargo, la solicitud de asilo deberá resolverse en un fallo final antes de que pueda ejecutarse orden alguna de extradición.⁹⁷ Esto no es relevante, empero, cuando se trata de la entrega a un tribunal penal internacional, puesto que tal entrega no pone al individuo en peligro de ser perseguido.

⁹⁷ Tal determinación podría no ser necesaria, por ejemplo, cuando la extradición a un tercer país no plantea el riesgo de una devolución indirecta (es decir, el tercer Estado considerará en forma apropiada la solicitud de asilo si el individuo enfrenta la deportación tras haberse establecido su inocencia o haber completado la sentencia).

E. La confidencialidad de la solicitud de asilo

103. El considerar la aplicabilidad de las cláusulas de exclusión puede llevar a que se compartan datos sobre una solicitud de asilo en particular con otros Estados, por ejemplo para recopilar información sobre las presuntas actividades terroristas de una persona. De conformidad con los principios establecidos en esta materia, la información sobre solicitantes de asilo, incluyendo el hecho mismo de que hayan presentado tal solicitud, no deberá compartirse con el país de origen, puesto que ello puede poner en peligro a tales personas, sus parientes o asociados. En circunstancias excepcionales en que están en juego intereses de seguridad nacional, podría justificarse el contacto con el país de origen. Por ejemplo, este podría ser el único método para obtener pruebas concretas sobre las actividades terroristas previas y quizá presentes de un individuo. Incluso en tales circunstancias, deberá mantenerse la confidencialidad de la solicitud de asilo.

104. En términos generales, el principio de confidencialidad se sigue aplicando incluso cuando se ha determinado la exclusión en última instancia. Esto es necesario para conservar la integridad del sistema de asilo: la información brindada en condiciones de confidencialidad deberá mantenerse protegida.

F. La carga de la prueba

105. En los procedimientos de asilo en general, la carga de la prueba la comparten el solicitante y el Estado, reflejando la vulnerabilidad del individuo en este contexto.⁹⁸ Como ya han reconocido explícitamente varias jurisdicciones, empero, la carga se traslada al Estado cuando se trata de justificar la exclusión según el artículo 1F. Esto refleja la índole excepcional de las cláusulas de exclusión, así como el principio legal generalizado según el cual la persona que desea establecer un hecho es quien debe asumir la carga de la prueba. Además, los factores que justifican otorgar a un individuo el beneficio de la duda en procedimientos para determinar el asilo se aplican generalmente de igual modo cuando se está considerando su exclusión.

⁹⁸ Ver el Manual, párrafos 195-199, que discuten la carga de la prueba, así como ACNUR, “Nota sobre la carga y fiabilidad de la prueba en las solicitudes de asilo”, 16 de diciembre de 1998.

106. En algunos casos, puede invertirse la carga de la prueba, creando la presunción refutable de que el individuo ha de excluirse.⁹⁹ Tal podría ser el caso si el individuo ha sido acusado por un tribunal penal internacional. Correspondería entonces a la persona refutar la presunción demostrando, por ejemplo, que se ha cometido un error de identificación. En el contexto de las acciones contra el terrorismo, en general, no debería considerarse que las listas de sospechosos y organismos terroristas elaboradas por la comunidad internacional invierten la carga de la prueba. A diferencia de las acusaciones de los tribunales para la antigua Yugoslavia y Rwanda, estas listas podrían ser producto de un proceso más político que judicial, reduciendo significativamente el grado de fiabilidad de la prueba. Asimismo, los criterios para la inclusión en una de estas listas podrían ser mucho más amplios que los pertinentes para satisfacer los criterios de exclusión según el artículo 1F. En cambio, la acusación de un tribunal penal internacional generalmente tendrá que ver con actividades cubiertas por el artículo 1F, particularmente el sub párrafo (a). [Las listas terroristas se discuten en mayor detalle en el párrafo 109, abajo.]

G. El Mérito de la prueba

107. El criterio del mérito de la prueba estipulado en el artículo 1F—“*motivos fundados para considerar*”—no es un concepto habitual en los sistemas legales nacionales. No hay consistencia en la práctica estatal en esta materia, aunque resulta claro que no ha de satisfacerse el criterio penal de fiabilidad del mérito de la prueba (por ejemplo, el criterio aplicado en el sistema anglosajón de “más allá de toda duda razonable”). Así, la exclusión no exige que se establezca la culpabilidad en el sentido que ésta se entiende en la justicia penal. No obstante, para garantizar que el artículo 1F se aplique de conformidad con el objetivo primordialmente humanitario de la Convención de 1951, el criterio del mérito debe ser lo suficientemente elevado como para garantizar que no se excluya erróneamente a refugiados legítimos. Por ende, sopesar la probabilidad de que determinado acto haya sido realizado es un tamiz demasiado grueso. Como en las jurisdicciones del derecho civil, se requiere al menos de razones serias que justifiquen substancialmente la suposición [de autoría del delito]; la simple sospecha no basta.¹⁰⁰

⁹⁹ Ver también el párrafo 58, arriba, sobre la presunción de la responsabilidad individual.

¹⁰⁰ Ver Comisión Suiza de Apelaciones sobre Asilo, caso *M.B.*, del 14 de septiembre de 1998, 1999/12; el caso *S.X.*, del 11 de diciembre de 1999; el caso *S.M.*, de 28 de mayo de 2001; y el caso *Y.N.*, del 27 de noviembre de 2001.

Referirse en términos generales a las normas del mérito requeridas para que se acuse penalmente a una persona no resulta particularmente útil, ya que estas normas varían de jurisdicción en jurisdicción. Considerando, no obstante, la rigurosidad con que los tribunales penales internacionales ensamblan sus argumentos para enjuiciar a una persona, el ACNUR es del criterio que las acusaciones emitidas por estos entes satisfacen los criterios del mérito requeridos por el artículo 1F. Dependiendo del sistema legal de que se trate, lo mismo podría ser cierto en el caso de ciertas acusaciones individuales.

Al parecer se requiere de indicios claros y creíbles de participación en actos excluibles para satisfacer el criterio de “motivos fundados” del artículo 1F. Si un solicitante ha confesado su participación en tales actos, ellos satisfaría en principio el criterio del mérito; pero la credibilidad de tal confesión deberá examinarse, particularmente si se realizó en el país de origen, donde el solicitante podría haber sido forzado a darla. Del mismo modo, la condena del solicitante por un delito excluible podría constituir prueba suficiente para excluirlo si la condena parece confiable. Hace falta valorar la imparcialidad de los procesos penales en cuestión, tomando en cuenta la adhesión efectiva del país en cuestión a las normas internacionales de derecho penal. De modo similar, el hecho de que un individuo haya sido acusado ante una jurisdicción extranjera (en lugar de por un tribunal penal internacional), o esté sujeto a una solicitud de extradición, no deberá considerarse automáticamente prueba suficiente para aplicar la exclusión. En todos estos casos, deberá recurrirse a información fiel proveniente del país de origen, por ejemplo para evaluar si puede confiarse en una confesión efectuada como parte de una pesquisa penal.

109. Para los fines de la exclusión según el artículo 1F, también podría constituir prueba suficiente, en contraste con lo dicho por el mismo solicitante, el testimonio creíble de testigos u otras fuentes fiables de información—si se ha valorado su credibilidad—. La inclusión de un individuo en una lista internacional de sospechosos de terrorismo debería dar pie a que se consideren las cláusulas de exclusión, pero no satisface en sí el criterio de “motivos fundados” ya que, como se discutió arriba en el párrafo 106, existen interrogantes sobre los criterios sustanciales y del mérito de la prueba que gobiernan tales listas. De modo similar, cuando con base en las listas internacionales de entidades terroristas, parece que un individuo está asociado a uno de estos grupos, ello daría pie a que se considere la aplicabilidad de las cláusulas de exclusión, sin predefinirla. Excepcionalmente, cuando los criterios que rigen la lista son tales que puede asumirse que las entidades citadas, incluidos sus miembros, han estado fuertemente involucrados en la comisión de delitos violentos, podría surgir la presunción de

responsabilidad individual por actos excluibles. Sin embargo, como se discute en los párrafos 57 y 58, arriba, ello exige un cuidadoso análisis. Por su parte, las listas nacionales de sospechosos u organismos terroristas tendrán en general un menor valor como prueba que sus equivalentes internacionales, debido a la falta de consenso mundial sobre el tema.

110. Cuando surja una presunción refutable, el criterio del mérito de la prueba que deberá satisfacer el solicitante para rebatir la presunción será brindar una explicación plausible en el sentido de que no participó en actos excluibles ni estuvo vinculado con ellos, de carecerse de pruebas sustanciales en sentido contrario.

111. Al establecer si se han satisfecho los criterios del mérito de la prueba en determinado caso, la falta de cooperación del solicitante podría crear dificultades mas no establece por sí sola la culpabilidad, de faltar pruebas claras y convincentes de responsabilidad individual. No obstante, su falta de cooperación con respecto al proceso de determinación podría llevar, en algunos casos, a la no inclusión del solicitante, y no debería ser obstáculo para determinar que existen pruebas suficientes para aplicar el artículo 1F, según se señala en los párrafos 105 y 106, arriba.¹⁰¹ Sin embargo, siempre es importante valorar las razones para que un individuo no coopere, ya que podrían deberse a problemas de comprensión (por ejemplo, debido a errores del intérprete), a los traumas sufridos, a discapacidades mentales, temores, u otros factores.

H. Pruebas sensibles

112. La exclusión no debería basarse en pruebas que el individuo en cuestión no tenga la oportunidad de rebatir; ello violenta los principios de justicia y equidad natural. No obstante, si revelar la fuente o la sustancia de la prueba puede poner en peligro a testigos o afectar intereses de seguridad nacional, surge un conflicto con respecto al principio de la plena transparencia.

113. Excepcionalmente, se podrá recurrir a testimonios anónimos (en que se oculta la identidad de la fuente), pero solo cuando resulte absolutamente necesario para proteger la seguridad de los testigos y no se perjudique sustancialmente la capacidad del solicitante de asilo de refutar la sustancia de las pruebas. No se debe recurrir a pruebas secretas ni a pruebas consideradas a puerta cerrada

¹⁰¹ Tal falta de cooperación podría implicar simplemente que la exclusión es irrelevante, ya que no se pueden establecer los fundamentos de una solicitud de asilo.

(cuando también se oculta la sustancia) para excluir a alguien. El deseo de ocultar la naturaleza de ciertas pruebas surgirá generalmente cuando están en juego intereses de seguridad nacional; no obstante, estos podrán protegerse introduciendo salvaguardas procedimentales que respeten el derecho del solicitante de asilo al debido proceso.¹⁰² Por ejemplo, podría considerarse revelar las generalidades del contenido del material sensible al individuo, reservando los detalles para su representante legal—asumiendo que se le haya autorizado a conocer tales pruebas). Además, un fallo que conduzca a la exclusión deberá poder apelarse ante un tribunal independiente que pueda acceder a todas las pruebas relevantes y esté en capacidad de juzgar a puertas cerradas si ha sido justo confiar en materiales solo parcialmente desvelados.

¹⁰² Por ejemplo, la Corte Europea de Derechos Humanos afirmó en *Chahal vs. Reino Unido* (1995) que “*hay técnicas que pueden emplearse y que satisfacen por igual las preocupaciones de seguridad legítimas sobre la índole y las fuentes de la información de inteligencia, y la necesidad de que el individuo goce de un grado sustancial de equidad en el procedimiento*”. (Párrafo 131.)

Anexo A: Las consecuencias de la Exclusión

Algunas de las consideraciones legales que constriñen los poderes de exclusión de los Estados se enumeran a continuación:

- El artículo 3(1) de la Convención de 1984 contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes estipula: *“Ningún Estado Parte procederá a la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura.”*
- El artículo 7 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, de 1966, declara: *“Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.”*
- El artículo 22(8) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 1969, estipula: *“En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.”*
- El artículo 37(a) de la Convención de 1989 sobre los Derechos del Niño sostiene que los Estados Partes velarán porque *“Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”*
- El artículo 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, de 1950, afirma: *“Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o trabajos inhumanos o degradantes.”* La jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos ha

determinado que expulsar o extraditar a una persona a un país donde corre el riesgo de ser sometida a tales tratos viola el artículo 3.¹⁰³

- El regreso de una persona para enfrentar la pena de muerte puede estar prohibido por el derecho internacional relativo a los derechos humanos, ya sea como una forma de trato inhumano y degradante, o porque el Estado de acogida ha abolido el uso de la pena de muerte. En el plano regional, por ejemplo, el Protocolo de 2003 para la modificación del Convenio Europeo de 1977 para la represión del terrorismo agrega al artículo 5 de la Convención la advertencia de que “ninguna de las disposiciones del presente Convenio podrá ser interpretada” en el sentido de imponer al Estado requerido la obligación de extraditar a la persona en cuestión si ésta corre peligro de ser sometida a la pena de muerte, o a condena perpetua sin posibilidad de obtener la libertad bajo palabra.
- Varios instrumentos internacionales incorporan el principio de que ningún extranjero legalmente presente en el territorio de un Estado (o, según el caso, ningún extranjero que encaje en la categoría específica tratada por el instrumento) podrá ser expulsado excepto en seguimiento de un fallo alcanzado de conformidad con la ley.¹⁰⁴ Algunos de estos instrumentos disponen que tal extranjero no podrá ser expulsado excepto por razones de seguridad nacional u orden público.
- Diversos instrumentos internacionales consagran el principio de prohibir la expulsión colectiva de extranjeros. Además, ya para comienzos del siglo XX se había establecido el principio de que toda expulsión debería llevarse a cabo de la manera que resultara menos perjudicial para la persona en cuestión.
- Los tratados de extradición a menudo incluyen una cláusula que impide la entrega de un individuo si ello lo expone al peligro de ser perseguido (a diferencia de ser procesado legítimamente).

¹⁰³ Véase ACNUR, “El Manual sobre protección de los refugiados y el Convenio Europeo sobre Derechos Humanos”, abril de 2003.

¹⁰⁴ Ver el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 13; el Protocolo No. 7 al Convenio Europeo de Derechos Humanos, de 1984, artículo 1(1); el artículo 22(6) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el artículo 12(4) de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, de 1981; y el artículo 31 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, de 1954.

Anexo B: Instrumentos que definen los delitos de guerra

El artículo 6(b) de la **Carta de Londres** incluye entre los delitos de guerra el asesinato o maltrato de poblaciones civiles o de prisioneros de guerra, el homicidio de rehenes, o cualquier acto gratuito de destrucción o devastación de ciudades, pueblos o aldeas que no justifiquen las necesidades militares.

Las “infracciones graves” a que se refieren los **Convenios de Ginebra de 1949**¹⁰⁵ y el artículo 85 del **Protocolo Adicional I** también constituyen delitos de guerra. Entre ellos se cuentan:

- El homicidio intencional,
- La tortura u otros tratos inhumanos,
- El causar deliberadamente grandes sufrimientos o atentar gravemente contra la integridad física o la salud de las personas protegidas,
- Los ataques contra la población civil o aquellos que se sabe están fuera de combate, o los ataques indiscriminados que los afectan,
- El traslado de poblaciones, las prácticas correspondientes al apartheid, y otras prácticas inhumanas y degradantes que violentan la dignidad personal con base en la discriminación racial, así como
- El atacar localidades no defendidas y zonas desmilitarizadas.

Las “infracciones graves” se dan en el contexto de conflictos armados internacionales.

¹⁰⁵ Véanse los artículos 50, 51, 130 y 147, respectivamente, de los convenios de Ginebra I, II, III y IV.

Los artículos 2 y 3 del **Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia** se refieren a tales infracciones graves a los Convenios de Ginebra de 1949, así como a violaciones a las leyes y costumbres de guerra. En lo relativo a conflictos armados internacionales, los delitos citados incluyen:

- El homicidio intencional,
- La tortura u otros tratos inhumanos,
- La provocación deliberada de grandes sufrimientos o lesiones contra la integridad física o la salud de personas protegidas,
- La destrucción o apropiación de bienes no justificada por necesidades militares, ejecutadas de forma ilícita e innecesaria a gran escala;
- El obligar a un prisionero o a un civil a servir en las fuerzas armadas enemigas;
- El privar a un prisionero de guerra o a un civil de su derecho a ser juzgado de forma legítima e imparcial;
- La expulsión o el traslado ilegal de un civil o su detención ilegal;
- La toma de civiles como rehenes.

Con respecto a los conflictos armados internos, se considera que los delitos de guerra surgen a partir de las violaciones del **artículo 3, común a todos los Convenios de Ginebra**, el cual trata sobre los principios humanitarios aplicables en todos los conflictos armados. Entre los crímenes en cuestión se cuentan el homicidio, la toma de rehenes, y las violaciones a la dignidad de personas que no son partícipes activos de las hostilidades.

El artículo 4 del **Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Rwanda**, por su parte, define los delitos de guerra con respecto a violaciones graves al artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y el protocolo facultativo II, que tratan sobre los conflictos armados no internacionales.

Entre los actos considerados delitos de guerra de conformidad con el artículo 8 del **Estatuto de la CPI** se citan los ataques intencionales contra objetivos civiles o la población civil, o contra el personal humanitario; el homicidio o lesión de un combatiente que se ha rendido; el empleo de armas prohibidas, como los gases tóxicos; el uso del hambre como herramienta militar; y el reclutamiento forzado de menores de 15 años. El Estatuto distingue además entre los actos que

constituyen delitos de guerra en el contexto de un conflicto armado internacional y los que surgen en conflictos armados no internacionales.

Anexo C: Instrumentos que definen los delitos contra la humanidad

El artículo 6(c) de la **Carta de Londres** enumera los siguientes delitos de lesa humanidad: el homicidio, el exterminio, el sometimiento a la esclavitud, la deportación, y otros actos inhumanos cometidos contra cualquier población civil antes o durante la guerra, o la persecución por motivos políticos, raciales o religiosos durante la ejecución de, o en conexión con, cualquier delito dentro de la jurisdicción del Tribunal, sin importar si viola las leyes locales del país donde se cometió.

El artículo 5 del **Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia** define como su responsabilidad los siguientes delitos de lesa humanidad: el homicidio, el exterminio, el sometimiento a la esclavitud, la deportación, la encarcelación, la tortura, la violación sexual, la persecución por motivos políticos, raciales o religiosos, y otros actos inhumanos cometidos durante un conflicto armado en contra de cualquier población civil.

El artículo 3 del **Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Rwanda** se refiere a delitos cometidos como parte de un ataque generalizado o sistemático contra cualquier población civil por motivos nacionales, políticos, étnicos, raciales o religiosos, y enumera los mismos crímenes del artículo 5 del Estatuto del Tribunal para la antigua Yugoslavia.

Las disposiciones relevantes del **Estatuto de la CPI** se citan en el párrafo 36, arriba.

Anexo D: Instrumentos relativos al terrorismo

Los textos de los instrumentos internacionales que siguen se pueden hallar, en diversas lenguas, en el sitio Web <http://untreaty.un.org/English/Terrorism.asp>.

Instrumentos internacionales

- *Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves*, firmado en Tokio el 14 de septiembre de 1963 (entró en vigor el 4 de diciembre de 1969);
- *Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves*, firmado en La Haya el 16 de diciembre de 1970 (entró en vigor el 14 de octubre de 1971);
- *Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil*, firmado en Montreal el 23 de septiembre de 1971 (entró en vigor el 26 de enero de 1973);
- *Convención sobre la prevención y el castigo de los delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos*, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1973 (entró en vigor el 20 de febrero 1977);
- *Convención internacional contra la toma de rehenes*, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979 (entró en vigor el 3 de junio de 1983);
- *Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares*, firmada en Viena el 3 de marzo de 1980 (entró en vigor el 8 de febrero de 1987);
- *Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional*, complementario del *Convenio para la represión de actos ilícitos contra la segu-*

riedad de la aviación civil internacional, firmado en Montreal el 24 de febrero de 1988 (entró en vigor el 6 de agosto de 1989);

- *Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima*, hecho en Roma el 10 de marzo de 1988 (entró en vigor el 1° de marzo de 1992);
- *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 (entró en vigor el 1° de marzo de 1992);
- *Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección*, firmado en Montreal el 1° de marzo de 1991 (entró en vigor el 21 de junio de 1998);
- *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 (abierto a la firma el 12 de enero de 1998 hasta el 31 de diciembre de 1999);
- *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 (abierto a la firma el 10 de enero de 2000 hasta el 31 de diciembre de 2001).

Proyectos de convenciones

- *Convención general sobre el terrorismo internacional*, proyecto, 2001.

Instrumentos regionales

- *Convención de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la prevención y represión de los actos de terrorismo encuadrados como delito contra las personas y actos conexos de extorsión de alcance internacional*, concertada en Washington, DC. el 2 de febrero de 1971 (entró en vigor el 16 de octubre de 1973). [<http://www.oea.org>]

- *Convención Europea para la Represión del Terrorismo*, concertada en Estrasburgo el 27 de enero de 1977 (entró en vigor el 4 de agosto de 1978). [<http://conventions.coe.int>]
- *Convención regional sobre la eliminación del terrorismo de la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional*, firmada en Katmandú el 4 de noviembre de 1987 (entró en vigor el 22 de agosto de 1988). [<http://untreaty.un.org/English/Terrorism.asp>]
- *Convención árabe sobre la represión del terrorismo*, 22 de abril de 1998 (entró en vigor el 7 de mayo de 1999);
- *Convención de la Unión Africana [anteriormente, la Organización de la Unidad Africana (OUA)] sobre la prevención y lucha contra el terrorismo*, aprobada en Argel el 14 de julio de 1999; todavía sin entrar en vigor. [http://www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_%20Conventions_%20Protocols/Algiers_convention%20on%20Terrorism.pdf]
- *Tratado de Cooperación entre los Estados Miembros de la Comunidad de Estados Independientes para Combatir el Terrorismo*, hecho en Minsk el 4 de junio de 1999 [vigente].
- *Convención de la Organización de la Conferencia Islámica sobre la lucha contra el terrorismo internacional*, aprobada en Uagadugú el 1º de julio de 1999; todavía no vigente. [<http://untreaty.un.org/English/Terrorism.asp>]
- *Recomendación del Comisario para los Derechos Humanos relativa a los derechos de los extranjeros que desean entrar en el territorio de los Estados miembros del Consejo de Europa y a la ejecución de las decisiones de expulsión*, 19 de septiembre de 2001. [[http://www.coe.int/es/portal/HRCommissioner/ES_Rec\(2001\)1.asp?L=ES](http://www.coe.int/es/portal/HRCommissioner/ES_Rec(2001)1.asp?L=ES)]
- Organización de Estados Americanos (OEA), *Convención Interamericana contra el Terrorismo* [AG/RES. 1840 (XXXII-O/02), 3 de junio de 2002, que entró en vigor a mediados de julio de 2003. [<http://www.oea.org/>]

- Consejo de Europa, Comité de Ministros, *Líneas directrices sobre los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo*, 11 de julio de 2002. [http://www.coe.int/es/portal/Human_rights/ES_lineasdir.asp?L=ES]
- Consejo de Europa, *Protocolo de enmienda al Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo*, 15 de mayo de 2003. [<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/cadreprojets.htm>]

Entre las numerosas medidas (leyes, fallos y posiciones comunes) de la Unión Europea relativas al terrorismo, se cuentan las siguientes.

- Reglamento (CE) No. 2580/2001 del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo. Diario Oficial N° L 344 de 28/12/2001 p. 0070 – 0075.
- 2001/927/CE: Decisión del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, por la que se establece la lista prevista en el apartado 3 del artículo 2 del Reglamento (CE) N° 2580/2001 del Consejo sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo. Diario Oficial n° L 344 de 28/12/2001, p. 0083 – 0084. (Actualizadas por las decisiones del Consejo No. 2002/334/EC del 2 de mayo de 2002, 2002/460/EC del 17 de junio de 2002, 2002/848/EC del 28 de octubre de 2002, 2002/974/EC del 12 de diciembre de 2002, y 2003/480/EC del 27 de junio de 2003.)
- 2001/931: Posición común del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo. Diario Oficial N° L 344 de 28/12/2001 p. 0093 – 0096. (Actualizada por las posiciones comunes del Consejo No. 2002/340 del 2 de mayo de 2002, 2002/462 del 17 de junio de 2002, 2002/847 del 28 de octubre de 2002, 2002/976 del 12 de diciembre de 2002, 2003/402 del 5 de junio de 2003, y 2003/482 del 27 de junio de 2003.)
- Reglamento (CE) N° 881/2002 del Consejo, de 27 de mayo de 2002, por el que se imponen determinadas medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes y por el que se deroga el Reglamento (CE) N° 467/2001 del Consejo por el que se prohíbe la exportación de determinadas mercancías y servicios a Afganistán, se refuerza la

prohibición de vuelos y se amplía la congelación de capitales y otros recursos financieros de los talibanes de Afganistán. Diario Oficial N° L 139 de 29/05/2002 p. 0009 – 0022. (Para el 31 de julio de 2003, enmendado 20 veces.)

- Decisión marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo. Diario Oficial n° L 164 de 22/06/2002 p. 0003 – 0007.
- 2002/584/JAI: Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros - Declaraciones realizadas por algunos Estados miembros con ocasión de la adopción de la Decisión marco. Diario Oficial n° L 190 de 18/07/2002 p. 0001 – 0020.

Borradores de documentos

- Proyecto de Carta de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) para la Prevención y el Combate del Terrorismo del 07 de Noviembre de 2002.