



Asamblea General

Distr. general
15 de agosto de 2007
Español
Original: inglés

Sexagésimo segundo período de sesiones

Tema 72 c) del programa provisional*

**Promoción y protección de los derechos humanos:
situaciones relativas a los derechos humanos e
informes de relatores y representantes especiales**

Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Martin Scheinin, que se presenta de conformidad con la resolución 61/171 de la Asamblea General y la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos.

* A/62/150.



Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo

Resumen

En la sección II del presente informe se señalan las actividades generales del Relator Especial desde el 1º de enero de 2007 y se incluye además un resumen de las visitas oficiales realizadas a Sudáfrica en abril de 2007, a los Estados Unidos de América en mayo de 2007 y a Israel en julio de 2007. En la sección III, el Relator Especial reflexiona sobre algunos de los desafíos al derecho relativo a los refugiados y el asilo que plantean las medidas mundiales de lucha contra el terrorismo. Examina asuntos como las medidas de interceptación previa a la entrada y medidas de detección relacionadas con el control fronterizo; la detención de solicitantes de asilo y los problemas para obtener la revisión judicial de esas detenciones; la exclusión de la condición de refugiado o de otro tipo de protección; la aplicación y la inderogabilidad del principio de no devolución; el retorno, la repatriación o el reasentamiento de los solicitantes de asilo rechazados, incluidos los detenidos por motivos relacionados con el terrorismo; el uso de las llamadas seguridades diplomáticas y la necesidad de una mayor responsabilidad mundial por la protección internacional como parte inherente de una completa estrategia de lucha contra el terrorismo. Las conclusiones y recomendaciones figuran en la sección IV e incluyen un número de recomendaciones específicas para los Estados con respecto a medidas previas a la entrada y de control, el cumplimiento de las normas internacionales relativas a la detención de solicitantes de asilo, la obligación de no hacer excepciones al principio de no devolución y las obligaciones de los Estados con respecto a la liberación, la repatriación y el reasentamiento de detenidos por motivos relacionados con el terrorismo.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1–3	4
II. Actividades	4–29	5
A. Generalidades	4–25	5
B. Visitas a países	26–29	8
III. Problemas planteados por las medidas de lucha contra el terrorismo a la protección de los refugiados.....	30–76	9
A. Antecedentes	30–35	9
B. Interceptación y medidas de control previas a la entrada	36–39	11
C. Detención de solicitantes de asilo	40–48	13
D. El principio de no devolución	49–53	15
E. Liberación, repatriación y reasentamiento de detenidos por motivos relacionados con el terrorismo.....	54–64	17
F. Exclusión de la protección	65–71	20
G. Consolidar la responsabilidad mundial por la protección internacional en el marco de una completa estrategia de lucha contra el terrorismo.....	72–76	21
IV. Conclusiones y recomendaciones.....	77–85	23
A. Conclusiones	77–79	23
B. Recomendaciones	80–85	24

I. Introducción

1. El Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo presenta en este documento su tercer informe a la Asamblea General, de conformidad con la resolución 2005/80¹ de la Comisión de Derechos Humanos, la resolución 61/171 de la Asamblea General y la resolución 5/1² del Consejo de Derechos Humanos. Se resaltan sus actividades generales del 1º de enero al 31 de julio de 2007 y se incluye un resumen sobre sus visitas oficiales a Sudáfrica, los Estados Unidos de América e Israel y un análisis temático de los desafíos para el derecho relativo a los refugiados en la lucha contra el terrorismo³.

2. El Relator Especial señala a la atención de la Asamblea el informe (A/HRC/4/26 y Add.1-3) que presentó al Consejo de Derechos Humanos en el cuarto período de sesiones en marzo de 2007 y en el cual se resumían sus actividades en 2006 y se trataban dos temas. En primer lugar, se estudiaba si las prácticas de la utilización de perfiles con fines de lucha contra el terrorismo cumplían con las normas internacionales de derechos humanos y las alternativas a la utilización de perfiles. En segundo lugar, mediante un estudio de la investigación y el análisis existentes sobre la cuestión, se hacía referencia a los atentados suicidas como forma específica de terrorismo y como problema concreto en una acción antiterrorista que respete los derechos humanos. En el ámbito de los atentados suicidas, también se hacía referencia al principio de “tirar a matar” y otros intentos similares de evadir las normas internacionales en vigor relativas a la utilización de las armas de fuego por los agentes del orden.

3. En el documento A/HRC/4/26/Add.1 se hacía un resumen de los comunicados de prensa y las comunicaciones enviados por el Relator Especial a los gobiernos, así como las respuestas que éstos presentaron en 2006 en referencia a cuestiones de la lucha contra el terrorismo, como la legislación en vigor o los proyectos de ley, al igual que casos individuales de personas detenidas, arrestadas o en prisión por delitos relacionados con el terrorismo; con la signatura A/HRC/4/26/Add.2 se publicó el informe final sobre la misión investigadora que llevó a cabo en Turquía el Relator Especial del 16 al 23 de febrero de 2006; el informe A/HRC/4/26/Add.3 era un estudio documental sobre los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo en Australia.

¹ Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2005*, y corrección, *Suplemento No. 3* (E/2005/23 y corrección), cap. II, secc. A.

² Véase A/HRC/5/21, cap. I, secc. A.

³ El Relator Especial agradece la contribución realizada por su auxiliar de investigación, la Sra. Kristina Stenman, de la Universidad de Åbo Akademi, al igual que la asistencia prestada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos para la preparación del presente informe.

II. Actividades

A. Generalidades

4. En cumplimiento de su mandato, entre el 1° de enero y el 31 de julio de 2007 el Relator Especial llevó a cabo una serie de actividades que se detallan a continuación.

5. El 18 de enero de 2007, el Relator Especial pronunció un discurso inaugural sobre el terrorismo, la lucha contra el terrorismo y sus repercusiones en la protección de los derechos humanos, con ocasión del lanzamiento de la International Human Rights Obligations Network (IntHRON) en la Universidad de Lancaster, (Reino Unido).

6. Entre el 19 y el 21 de enero de 2007, el Relator Especial asistió a una conferencia en Wilton Park, en las afueras de Londres, sobre la reforma de los derechos humanos en las Naciones Unidas, incluido el futuro de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos.

7. Del 31 de enero al 1° de febrero de 2007, el Relator Especial asistió, en Ginebra, al sexto período de sesiones del Grupo de trabajo de expertos sobre las personas de ascendencia africana y su grupo sobre la utilización de perfiles raciales e hizo una presentación sobre la utilización de perfiles en el contexto de la lucha contra el terrorismo.

8. El 8 de febrero de 2007, el Relator Especial pronunció un discurso inaugural sobre los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo, desafíos y oportunidades, en el Centro sobre los Derechos Humanos en Situaciones de Conflicto de la Universidad de East London. El 9 de febrero, celebró consultas con la secretaría internacional de Amnistía Internacional y con varios de sus equipos de investigación en la sede de la organización en Londres.

9. Del 12 al 13 de febrero de 2007, el Relator Especial estuvo en Ginebra, donde se reunió con representantes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Comisión Internacional de Juristas. También participó en una reunión del Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre el examen de los mandatos del Consejo de Derechos Humanos.

10. Del 15 al 16 de marzo de 2007, el Relator Especial visitó la ciudad de Turín (Italia), para participar en una reunión del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo en la cual procuró que se incluyera la dimensión de los derechos humanos en los planes de trabajo y los documentos de proyectos que estaban preparando diferentes grupos de trabajo creados para aplicar la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo, adoptada por la Asamblea General en la resolución 60/288, de 8 de septiembre de 2006. El Relator Especial continúa participando en la labor del Equipo Especial y sus diferentes grupos de trabajo en cumplimiento de su mandato, según el cual debe mantener un diálogo periódico y analizar posibles áreas de cooperación con todas las instancias pertinentes y los órganos, organismos especializados y programas de las Naciones Unidas competentes, entre ellos el Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad y la Subdivisión de Prevención del Terrorismo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

11. En los días 16 y 17 de marzo de 2007, un representante del Relator Especial asistió a una reunión celebrada en Londres por el Centro Internacional para la Protección Jurídica de los Derechos Humanos (Interights) sobre cuestiones procesales estratégicas para abogados que trabajan en temas relacionados con las rendiciones, la tortura, la arbitrariedad y la impunidad.

12. El 19 de marzo de 2007, el Relator Especial hizo una presentación ante el Subcomité de Derechos Humanos del Parlamento Europeo en Bruselas y participó en un debate sobre las denuncias de que la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos se valía de países europeos para el transporte y la detención ilegal de prisioneros.

13. Entre el 20 y el 26 de marzo de 2007, el Relator Especial estuvo en Ginebra para presentar su informe al Consejo de Derechos Humanos en su cuarto período de sesiones. También celebró reuniones de alto nivel con las Misiones Permanentes de Cuba, España, los Estados Unidos de América, Israel, Filipinas y Sudáfrica ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. Se reunió asimismo con diferentes organizaciones no gubernamentales e hizo exposiciones sobre cuestiones relativas a su mandato en dos actividades paralelas celebradas por organizaciones no gubernamentales. Se reunió con asesores jurídicos del Comité Internacional de la Cruz Roja. También participó en una reunión referente a una ficha descriptiva sobre los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo, que estaba preparando la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

14. El 10 de abril de 2007, el Relator Especial envió una carta a la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo en respuesta a una petición que le había hecho por escrito ese Comité con referencia a su visita a Turquía en mayo de 2007. El Relator Especial indicó varias cuestiones de derechos humanos que requerían un examen más detallado, como la legislación antiterrorista, el derecho a un juicio imparcial y la indemnización a las víctimas del terrorismo. El Relator Especial esperaba que ese aporte ayudara a entablar un diálogo con el Comité sobre la futura cooperación en relación con las visitas a países.

15. Del 11 al 12 de abril de 2007, el Relator Especial participó en un seminario especializado sobre estrategias de lucha contra el terrorismo, los derechos humanos y el derecho internacional y las formas de hacer frente a los desafíos e hizo una exposición en la sesión sobre la evaluación y contextualización de diferentes formas de terrorismo internacional. El seminario fue patrocinado por el Grotius Centre for International Legal Studies de la Universidad de Leiden (Países Bajos).

16. En los días 17 y 19 de abril de 2007, en ocasión de una visita oficial a Sudáfrica, el Relator Especial dio dos conferencias públicas sobre los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo en la Universidad de Pretoria y el Institute for Security Studies de Pretoria.

17. Entre el 2 y el 4 de mayo de 2007, el Relator Especial visitó Lund (Suecia) y participó en un taller sobre los procedimientos especiales de derechos humanos y la institución del relator especial.

18. El 15 de mayo de 2007, en respuesta a una petición presentada por la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia y el Consejo de Europa, el Relator Especial presentó observaciones sobre el tema de la utilización de perfiles en relación con un proyecto de recomendación de norma general sobre la vigilancia policial y la utilización de perfiles de manera no discriminatoria. Esta norma fue

aprobada posteriormente durante la sesión plenaria que celebró la Comisión en junio de 2007.

19. El 17 de mayo de 2007, el Relator Especial se reunió con el Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en Washington, D.C., para participar en un diálogo sobre los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo y examinar posibles ámbitos de cooperación con respecto a los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo.

20. Los días 17 y 18 de mayo de 2007, un representante del Relator Especial asistió al simposio para promover la aplicación de la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo, que tuvo lugar en Viena. En el simposio se examinó la aplicación de la estrategia, con inclusión de medidas para rectificar las condiciones propicias para el terrorismo y de la promoción y protección de los derechos humanos, que también podrían servir para fortalecer la aplicación del derecho penal internacional y la cooperación judicial.

21. El 31 de mayo de 2007, el Relator Especial participó en un grupo de expertos sobre la guerra contra el terrorismo, en la Washington College of Law de la American University, en Washington, D.C.

22. Entre el 18 y el 21 de junio de 2007, el Relator Especial asistió a la 14ª reunión anual de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, que se celebró en Ginebra y en que los participantes examinaron principalmente temas dimanados del proceso de desarrollo institucional del Consejo. El Relator Especial se reunió con representantes de alto nivel de las Misiones Permanentes de los Estados Unidos de América, Israel y Sudáfrica ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. También se reunió con los respectivos embajadores que encabezan la Misión Permanente de Observación de Palestina y la delegación permanente de la Organización de la Conferencia Islámica.

23. El 20 de junio de 2007, el Relator Especial y el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes hicieron una exposición al Director del Departamento de Protección Internacional del ACNUR, en Ginebra, sobre los derechos humanos de los refugiados en el contexto de la lucha contra el terrorismo.

24. El 20 de junio de 2007, el Relator Especial pronunció un discurso inaugural en un taller sobre los derechos humanos y la aplicación de la estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo, organizado por el Centro sobre la Cooperación Mundial contra el Terrorismo y el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales, en Ginebra. El 21 de junio, participó en un debate público celebrado por el Instituto, a modo de conclusión del taller.

25. También el 20 de julio de 2007 el Relator Especial se reunió en Ginebra con miembros del Comité de Derechos Humanos y los informó sobre las visitas que había hecho a países y la labor realizada en ellos. También presentó información al Comité Especial encargado de investigar las prácticas israelíes que afectan a los derechos humanos del pueblo palestino y otros habitantes árabes de los territorios ocupados.

B. Visitas a países

26. Durante el período que abarca el informe, el Relator Especial llevó a cabo tres misiones. Los informes de las misiones serán presentados al Consejo de Derechos Humanos en un futuro período de sesiones. En los párrafos siguientes figura un resumen de algunas de las observaciones principales preliminares del Relator Especial que se incluyeron en una declaración emitida en una conferencia de prensa celebrada al finalizar la visita a cada país.

27. Entre el 16 y el 26 de abril de 2007, el Relator Especial llevó a cabo una misión oficial a Sudáfrica. El 26 de abril, emitió un comunicado de prensa⁴ en el que se indicaba que, en el contexto posterior al apartheid, el término “terrorismo” había estado asociado con violaciones generalizadas y sistemáticas de los derechos humanos perpetradas por el régimen anterior. El Relator Especial se refirió a algunos aspectos de la Ley de protección de la democracia constitucional contra el terrorismo y actividades conexas (2005) como ejemplos de buenas prácticas, pero también expresó su preocupación por ciertos elementos de esa ley, entre ellos una lista excesivamente amplia de delitos que podían considerarse actos terroristas, la protección de la libertad de expresión, la falta de claridad sobre la naturaleza y el alcance de las medidas parlamentarias contra las personas incluidas en la lista proporcionada por el Consejo de Seguridad y sobre la forma y el alcance de la posible revisión judicial. Mencionó denuncias de brutalidad policial y de violencia de la comunidad contra ciertos extranjeros y expresó su preocupación por disposiciones de la ley referentes a la detención de extranjeros y sus repercusiones en el contexto de la lucha contra el terrorismo. Observó que se podría detener a extranjeros por motivos relacionados con la seguridad sin mediar juicio y que no existía un organismo de supervisión independiente que llevara a cabo visitas a comisarías donde podrían estar detenidos extranjeros. El Relator Especial hizo hincapié en el hecho de que cabía a Sudáfrica un papel fundamental en la región y alentó al Gobierno a tomar la iniciativa en la labor de formular leyes de lucha contra el terrorismo que cumplieran con los principios internacionales de derechos humanos.

28. Entre el 16 y el 25 de mayo de 2007, el Relator Especial realizó una misión oficial a los Estados Unidos de América. El 25 de mayo emitió un comunicado de prensa⁵ en el que señalaba que cabía en particular a los Estados Unidos, como líder mundial, la responsabilidad de proteger los derechos humanos en el contexto de la lucha contra el terrorismo. Describió el marco del derecho público internacional, incluida la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos durante conflictos armados y la extraterritorialidad de su aplicación. El Relator Especial expresó profunda preocupación por la situación de los detenidos en la Bahía de Guantánamo y de detenidos en otros lugares y por la falta de garantías judiciales y procesales para los sospechosos de actividades terroristas, al igual que por el traslado de sospechosos de terrorismo. Señaló varios problemas relacionados con la utilización de comisiones militares para juzgar a sospechosos de terrorismo, entre ellos problemas de competencia y de prueba, al igual que asuntos relacionados con la independencia y la imparcialidad de las comisiones y la posibilidad de que fueran

⁴ Véase el texto completo de la declaración de prensa en <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/2972818321758A90C12572C900476EA5?opendocument>).

⁵ Véase el texto completo de la declaración de prensa en <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/15B4F3535CE9EB5FC12572E600569287?opendocument>).

utilizadas para procesar civiles. El Relator Especial también expresó preocupación por los interrogatorios de sospechosos de terrorismo. Se refirió a la cuestión de las “entregas extraordinarias” de sospechosos de terrorismo, su detención en “lugares secretos” y la responsabilidad de quienes llevan a cabo interrogatorios empleando técnicas que equivalen a torturas o a tratos crueles, inhumanos o degradantes. El Relator Especial también se refirió a otros asuntos como las definiciones nacionales de terrorismo, las denuncias de asesinatos selectivos de sospechosos de terrorismo que llevan a cabo agentes de los Estados Unidos, el pago de indemnizaciones a víctimas del terrorismo, la utilización de perfiles, la divulgación en la comunidad, el efecto que las medidas de lucha contra el terrorismo tienen en la inmigración y en la condición de refugiado y los efectos de la vigilancia en el derecho a la privacidad.

29. Entre el 3 y el 10 de julio de 2007, el Relator Especial llevó a cabo una misión oficial a Israel; también hizo visitas al territorio palestino ocupado. El 10 de julio emitió un comunicado de prensa⁶ en el que alentaba al Gobierno de Israel a reconsiderar la derogación de elementos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en caso de estado de emergencia declarado y agradeció la invitación que le fue cursada para que presentara observaciones sobre un proyecto de ley de lucha contra el terrorismo. El Relator Especial también examinó la trayectoria y el efecto de la barrera (muro/valla) que estaba construyendo el Gobierno de Israel. Celebró consultas con organismos gubernamentales y no gubernamentales en Israel y en el territorio palestino ocupado para evaluar la eficacia de la barrera en la lucha contra el terrorismo y sus efectos en todos los derechos humanos y, en particular, en los derechos económicos, sociales y culturales del pueblo palestino. También expresó preocupación con respecto a la práctica del Gobierno de realizar asesinatos selectivos y a las técnicas de interrogación empleadas por el órgano de seguridad israelí. Otros asuntos a que se referirá el Relator Especial en el informe de la misión son la definición de terrorismo, la detención de sospechosos por razones de seguridad, la detención administrativa y los tribunales militares, el uso de escudos humanos y los derechos de las víctimas del terrorismo.

III. Problemas planteados por las medidas de lucha contra el terrorismo a la protección de los refugiados

A. Antecedentes

30. En el presente informe, el Relator Especial desea centrarse en la repercusión que tienen las medidas contra el terrorismo sobre el régimen internacional de protección de los refugiados y el derecho a pedir asilo. El Relator Especial es consciente de los difíciles problemas de seguridad que plantea la amenaza de actos de terrorismo. Sin embargo, subraya que en tratados y otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos, como la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo y su Plan de acción, los Estados han reiterado claramente su obligación de respetar y asegurar el derecho de toda persona, en caso de persecución, a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país, obligación que se consagra en el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. En el Plan de acción para la Estrategia, los Estados resuelven:

⁶ Véase el texto completo de la declaración de prensa en <http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/75D990D98804F51FC12573140049A174?opendocument>.

Reconocer que la cooperación internacional y todas las medidas que adoptemos para prevenir y combatir el terrorismo deben ajustarse a las obligaciones que nos incumben en virtud del derecho internacional, incluida la Carta de las Naciones Unidas y los convenios y protocolos internacionales pertinentes, en particular las normas de derechos humanos, el derecho relativo a los refugiados y el derecho internacional humanitario⁷.

31. Las normas de los Estados en materia de control de la inmigración son una parte integrante del sistema internacional establecido para proteger a las personas del retorno forzoso a Estados donde pueden ser víctimas de persecuciones, tortura u otros tratos inhumanos o violaciones sistémicas, manifiestas o prolongadas de los derechos humanos. El Relator Especial desea, en particular, destacar este punto en el contexto de la lucha contra el terrorismo.

32. El Relator Especial, en sus anteriores informes, se ha referido muchas veces a los problemas a que se enfrentan los extranjeros, inmigrantes y refugiados, por ejemplo, respecto del disfrute de los derechos humanos. Ese es el caso, por ejemplo, de la cuestión de la utilización de “perfiles” en el contexto de la lucha contra el terrorismo, que el Relator Especial trató en su informe (A/HRC/4/26) al Consejo de Derechos Humanos en su cuarto período de sesiones. En el presente informe, el Relator hace hincapié en ciertas cuestiones que tienen una particular relación con la posibilidad de que las personas puedan gozar de protección y de que los Estados determinen la necesidad de concederles protección internacional. Esas cuestiones son: la interceptación y las medidas de control previas a la entrada; la detención de solicitantes de asilo; la exclusión de la condición de refugiado o de otro tipo de protección, por ejemplo, en relación con la aplicación del principio de no devolución; la situación de los solicitantes de asilo expulsados y rechazados; la repatriación o el reasentamiento de los detenidos por motivos relacionados con el terrorismo y el aumento de la responsabilidad mundial en el ámbito de la protección internacional. Estos son algunos de los problemas que el Relator Especial también ha detectado en sus contactos con distintos Estados, por ejemplo, durante sus visitas a Turquía (véase el documento A/HRC/4/26/Add.2), Sudáfrica, los Estados Unidos de América e Israel y en su estudio documental sobre Australia (véase el documento A/HRC/4/26/Add.3), y en los intercambios con organizaciones regionales como el Consejo de Europa.

33. En ese contexto el Relator Especial desea hacer hincapié en el mandato y la responsabilidad del ACNUR como principal órgano de la estructura de las Naciones Unidas encargado de la protección internacional de los refugiados y de supervisar la observancia de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (en adelante, la Convención sobre los Refugiados de 1951). En opinión del Relator Especial, el derecho relativo a los refugiados puede considerarse una rama de las normas de derechos humanos. Los instrumentos internacionales generales de derechos humanos, a su vez, contienen numerosas disposiciones que complementan la Convención sobre los Refugiados de 1951 y los derechos que se reconocen en ella. En el ámbito de la lucha contra el terrorismo, muchos de los problemas planteados en la esfera de los derechos humanos están tan directamente vinculados a los solicitantes de asilo, refugiados e inmigrantes que la repercusión de las medidas de lucha contra el terrorismo en el régimen internacional de protección de los

⁷ Resolución 60/288 de la Asamblea General, anexo, párr. 3.

refugiados y el derecho a pedir asilo, y a disfrutar de él, en caso de persecución, también debe considerarse parte central del mandato del Relator Especial.

34. En el marco de las medidas internacionales de lucha contra el terrorismo, poco después de los atroces actos terroristas del 11 de septiembre de 2001 quedaron de manifiesto los nexos injustificados entre la protección de los refugiados y las amenazas terroristas. En la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad se exhortaba a los Estados a garantizar que no proporcionarían refugio a los terroristas, a adoptar medidas para asegurarse de que no se les concedería asilo y a velar por que la protección de los refugiados no fuera utilizada de modo ilegítimo por autores de actos terroristas⁸. Del mismo modo, en el Plan de acción para la Estrategia, los Estados resolvieron no conceder refugio a los terroristas y adoptar las medidas apropiadas para asegurarse de que no se les conceda asilo⁹.

35. El Relator Especial, para el cual no debe haber un nexo injustificado entre la protección de los refugiados y el terrorismo, pone de relieve el carácter humanitario, civil y apolítico del asilo y las numerosas salvaguardias de esa institución, como la identificación y exclusión de personas respecto de las cuales existan razones fundadas para considerar que han cometido actos abyectos o delitos graves que hacen que no sean merecedoras de la protección internacional. Del mismo modo, conviene recordar que la condición de refugiado no protege a nadie del enjuiciamiento penal, la extradición o la expulsión respetando las garantías procesales y de conformidad con el artículo 32 y el párrafo 2) del artículo 33 de la Convención sobre los Refugiados de 1951.

B. Interceptación y medidas de control previas a la entrada

36. La posibilidad de entrar a un Estado para tratar de obtener protección es uno de los pilares del régimen internacional de protección de los refugiados¹⁰. Al mismo tiempo, el aumento de la seguridad en las fronteras es un aspecto importante de las medidas adoptadas por los Estados contra el terrorismo¹¹. En el marco de la cooperación internacional para luchar contra el terrorismo, los Estados Unidos de América y sus aliados han llevado a cabo operaciones de interceptación marítima, por ejemplo, fuera del Cuerno de África como parte de la Operación Libertad Duradera, y la Organización del Tratado del Atlántico del Norte las ha llevado a cabo en el Mediterráneo en el marco de la operación “Active Endeavour”. Aunque el objetivo principal de esas medidas ha sido interceptar buques sospechosos de transportar terroristas o armas para ser utilizadas en actos terroristas, la prevención

⁸ Véanse los apartados f) y g) del párrafo 3.

⁹ Resolución 60/288 de la Asamblea General, anexo, secc. II, párrs. 2 y 3.

¹⁰ Véase ACNUR, Conclusiones del Comité Ejecutivo sobre la protección internacional Nos. 6 (XXVIII), 85 (XLIX) y 99 (LV) en las que se reafirma la importancia fundamental de la observancia del principio de no devolución, tanto en la frontera como dentro del territorio de un Estado, de personas que pueden ser víctimas de persecución si regresan a su país de origen, hayan o no sido reconocidas oficialmente como refugiados, y en las que se hace hincapié en que el principio de no devolución y no rechazo en la frontera requiere acceso a procedimientos justos y eficaces para determinar las necesidades relacionadas con la condición y la protección.

¹¹ Por ejemplo, se prevé que el Comité contra el Terrorismo celebre su quinta reunión extraordinaria con organizaciones regionales y especializadas sobre el tema de la “Prevención del movimiento terrorista y la seguridad fronteriza efectiva” en Nairobi del 29 al 31 de octubre de 2007. Véase www.un.org/spanish/sc/ctc/.

de toda actividad ilegal, como la trata de personas o la inmigración ilegal, ha sido también uno de los fines de esas operaciones que, a su vez, pueden redundar en desmedro de los verdaderos solicitantes de asilo¹².

37. Esos hechos no sólo guardan relación con las medidas de lucha contra el terrorismo sino que también son parte de la formulación de una serie de normas de control de la inmigración desde el decenio de 1980. A lo largo de los años, el ACNUR, entre otros, había expresado su preocupación por esas prácticas de interceptación¹³. El Relator Especial acoge con agrado la postura del ACNUR que propicia los sistemas de entrada que tengan en cuenta la necesidad de protección¹⁴. Otros aspectos del control de la inmigración que han evolucionado de forma manifiesta en los últimos dos decenios y han cobrado más importancia como ejemplos de medidas supuestamente útiles contra el terrorismo son la mayor atención que se presta a la seguridad de los documentos de viaje y al intercambio de datos relativos al pasajero y la inmigración.

38. El Relator Especial, si bien reconoce que es necesario aumentar la seguridad en las fronteras como parte de una estrategia eficaz de lucha contra el terrorismo, observa con preocupación que se adoptan pocas medidas concretas para compensar las crecientes dificultades con que se tropieza y es preciso esperar para obtener protección. A menudo el único medio que tienen quienes tratan de obtener protección internacional para abandonar su país de origen y entrar a otro Estado para tratar de obtener protección es el uso de documentos de viaje fraudulentos y la asistencia de traficantes. El principio de no imponer sanciones penales, por causa de entrada ilegal, a los solicitantes de asilo también se reconoce en el artículo 31 de la Convención sobre los Refugiados de 1951¹⁵. El aumento de los controles en las fronteras y de las medidas de control previo sin subsanar directamente las dificultades con que se encuentran quienes tratan de obtener protección pondrá en peligro el régimen internacional de protección de los refugiados y los derechos humanos, y entre otros procedimientos, la protección contra la devolución.

39. El Relator Especial reconoce que es necesario establecer una cooperación más estrecha entre los Estados y el ACNUR para contrarrestar los efectos negativos de las medidas de control de la inmigración previas a la entrada y las operaciones de interceptación al tiempo que se permanece alerta a las amenazas terroristas.

¹² Hoja informativa del Common Joint Task Force-Horn of Africa; se puede consultar en www.hoa.centcom.mil/facts.htm. Para más información sobre el mandato y las actividades de la operación "Active Endeavour", véase [www.afsouth.nato.int/JFCN_Operations/Active Endeavour/Endavour.htm](http://www.afsouth.nato.int/JFCN_Operations/Active_Endavour/Endavour.htm). Véase también Maria Sanminiatielli, "NATO says Mediterranean patrols deter terrorism", Associated Press, 18 de diciembre de 2006.

¹³ Véase, por ejemplo, ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo 2000*, capítulo 7 – El asilo en el mundo industrializado, recuadro 7.4. Los solicitantes de asilo haitianos, en <http://www.acnur.org/publicaciones/SRM/tabla74.htm>. ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo 2006*, capítulo 2 – Salvaguarda del asilo, recuadro 2.3. El caso Tampa: interceptación y rescate en el mar, en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4834.pdf>.

¹⁴ Véase *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action*, ACNUR, enero de 2007.

¹⁵ Véanse los párrafos 1) y 2) del artículo 31 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951 sobre las obligaciones de las Partes Contratantes en relación con los refugiados que se encuentran ilegalmente en el país de refugio.

C. Detención de solicitantes de asilo

40. El derecho a la libertad y a la seguridad personales, garantizado en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, es una preocupación constante para el Relator Especial en el ejercicio de su mandato. Algunos Estados, en el marco de las medidas que han adoptado para luchar contra el terrorismo, han tratado de soslayar sus obligaciones en la materia, y han instituido disposiciones especiales en relación con los sospechosos de la comisión de actos de terrorismo, que permiten detenerlos por períodos prolongados o incluso indeterminados sin las debidas salvaguardias legales.

41. Aparte de las disposiciones especiales relacionadas con la detención de sospechosos de la comisión de actos de terrorismo, las leyes de inmigración de la mayoría de los Estados contienen disposiciones relativas a la detención de extranjeros, como los solicitantes de asilo. En muchos países con los que el Relator Especial se ha puesto en contacto, esas detenciones parecen estar aumentando como medida de lucha contra el terrorismo y adoptan nuevas formas que tal vez no ofrezcan las garantías exigidas por las normas internacionales de derechos humanos. La detención administrativa de extranjeros, como los solicitantes de asilo, plantea la cuestión de la necesidad y la proporcionalidad de esas medidas, el derecho a un examen judicial rápido y eficaz de las detenciones de todo tipo, los derechos de los detenidos, entre ellos, el derecho al más alto nivel posible de salud, y las posibles violaciones de la prohibición de discriminación. En numerosos estudios se ha demostrado que la detención, en particular por períodos prolongados o incluso indefinidos, afecta negativamente a la salud mental y al bienestar de los detenidos¹⁶. Las condiciones de aislamiento, a menudo en lugares remotos, en centros de detención o prisiones, también pueden aumentar el riesgo de que los detenidos sean víctimas de abusos o violencia, en contravención de los artículos 7 y 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

42. En el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en otros instrumentos sobre derechos humanos y en el derecho relativo a los refugiados se permite la detención administrativa de inmigrantes en determinadas circunstancias. Sin embargo, el Comité de Derechos Humanos consideró en el caso *A c. Australia* (Comunicación No. 560/1993), entre otros, que a fin de evitar ser calificada de arbitraria, la detención no debe prolongarse más allá del período para el que se pueda aportar una justificación adecuada¹⁷.

43. Se pueden distinguir dos hipótesis en el contexto de la detención basada en normas de inmigración: o bien se aplican las leyes de inmigración vigentes para detener a personas por motivos aparentemente relacionados con los controles de inmigración, o bien se introducen regímenes de detención especiales basados en problemas de seguridad relacionados con el terrorismo.

44. En Australia, donde el Relator Especial realizó un estudio documental en 2006, la Ley de migración de 1958 permite la detención por un período indefinido de quien haya de ser deportado. Según el Consejo Australiano para los Refugiados, al 31 de diciembre de 2004, de las personas que se encontraban en centros de

¹⁶ Véase, por ejemplo, Carmen Lawrence, "Mental illness in detained asylum seekers", *The Lancet*, Vol. 364, Número 9441, 2 de octubre de 2004, pp. 1283 y 1284.

¹⁷ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 40 (A/52/40)*, vol. II, anexo VI, secc. L, párr. 9.4.

detención de inmigrantes, más de 200 habían permanecido detenidas durante más de 24 meses. En su estudio sobre Australia, el Relator Especial expresó su profunda preocupación por el período ilimitado de detención que prevé la Ley de migración.

45. En Sudáfrica, donde el Relator Especial llevó a cabo una visita oficial en abril de 2007¹⁸, la Ley de inmigración de 2002 permite la detención de los inmigrantes deportables, sin que sea obligatorio someter la cuestión a un tribunal hasta 30 días después de esa detención. En los casos relacionados con la seguridad también sucede que se suele retener a los detenidos en comisarías, donde ningún organismo independiente realiza ningún tipo de supervisión periódica.

46. Un ejemplo de régimen de detención específico y relacionado con la seguridad se refiere a la Operación Liberty Shield que fue instituido por los Estados Unidos de América al comienzo de la invasión del Iraq. El régimen fue aplicado durante marzo y abril de 2003 y posteriormente fue abandonado discretamente. La aplicación de ese régimen fue el resultado de un análisis de seguridad interna, según el cual el riesgo de que se cometieran atentados terroristas contra intereses de los Estados Unidos había aumentado durante ese período. Aunque la Operación constaba de numerosos componentes distintos, que iban desde la seguridad alimentaria hasta la escolta de buques, la implicación más evidente para los extranjeros era la detención automática durante el procedimiento de asilo de solicitantes procedentes de determinados países de origen por ejemplo países en los que Al-Qaida actuaba o en que se sabía que vivían simpatizantes suyos. Según fuentes no gubernamentales, los países de origen eran el Afganistán, la Arabia Saudita, Argelia, Bahrein, Bangladesh, Djibouti, Egipto, los Emiratos Árabes Unidos, Eritrea, Filipinas, Indonesia, la República Islámica del Irán, Jordania, Kazajistán, Kuwait, el Líbano, la Jamahiriya Árabe Libia, Malasia, Marruecos, Omán, el Pakistán, Qatar, la República Árabe Siria, Somalia, el Sudán, Tailandia, Tayikistán, Túnez, Turkmenistán, Turquía, Uzbekistán y el Yemen, así como Gaza y la Ribera Occidental¹⁹. El Relator Especial observa que esos regímenes de detención, basados generalmente en el país de origen de los solicitantes de asilo, claramente pueden infringir la prohibición de discriminación.

47. Otro ejemplo correspondiente a los Estados Unidos de América, país al que el Relator Especial llevó a cabo una visita oficial en mayo de 2007²⁰, se refiere al riesgo de que la mayor atención a las cuestiones de seguridad relacionadas con el asilo y la inmigración se pueda traducir, en términos generales, en una atmósfera en la que la detención de inmigrantes y solicitantes de asilo y otras medidas restrictivas sean objeto de mayor aceptación. Así queda de manifiesto en la decisión de John Ashcroft, Ministro de Justicia de los Estados Unidos de América en la causa rotulada “Matter of D-J” de 2003 y en que se refería a la posibilidad de conceder la libertad bajo fianza a un solicitante de asilo haitiano detenido, de 18 años de edad. El Ministro de Justicia afirmó:

¹⁸ El informe de la misión a Sudáfrica será examinado en un futuro período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos.

¹⁹ Lawyers Committee for Human Rights (en la actualidad, Human Rights First), *Assessing the New Normal: Liberty and Security for the Post-September 11 United States*, 2003, pp. 41 y 42, en www.humanrightsfirst.org/pubs/descriptions/Assessing/AssessingtheNewNormal.pdf.

²⁰ El informe de la misión a los Estados Unidos de América será examinado en un futuro período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos.

Dictamino que dejar en libertad bajo fianza al demandado, o a otros inmigrantes indocumentados que hayan llegado por mar y se encuentren en situación similar, daría lugar a consecuencias perjudiciales para la seguridad nacional y de una política sólida de inmigración. Como se demostró en las declaraciones de los organismos nacionales de seguridad interesados que presentó el Servicio de Inmigración y Naturalización, existe una clara posibilidad de que la liberación de esos extranjeros en los Estados Unidos de América suscite la atención de otras personas en Haití y fomente un gran incremento en el futuro de la migración ilegal por mar. Fomentar esas migraciones masivas ilícitas es incompatible con una política sólida de inmigración y con importantes intereses de seguridad nacional. Como se ha demostrado en declaraciones del Gobierno, el incremento de la migración ilegal por mar perjudica la seguridad nacional al desviar valiosos recursos de los guardacostas y del Departamento de Defensa de los Estados Unidos de obligaciones relativas a la lucha contra el terrorismo y a la seguridad interior. Esas consideraciones de seguridad nacional claramente son un fundamento razonable para ejercer mi discreción de denegar la libertad bajo fianza en virtud del artículo 236 a). Véase *Carlson*, 342 U.S. en especial pág. 534; *Barbour*, 491 F.2d en especial pág. 578²¹.

48. A la luz de los indicios alarmantes en diversas partes del mundo de que se están menoscabando las normas internacionales relativas a la privación de libertad de inmigrantes o solicitantes de asilo en nombre de la lucha contra el terrorismo, el Relator Especial desea recordar a los Estados sus obligaciones en virtud del derecho internacional, principalmente haciendo referencia al artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

D. El principio de no devolución

49. El principio de no devolución, es decir, la prohibición de hacer volver a alguien a una situación en la que su vida o su libertad peligran o en que corra el riesgo de ser perseguido, torturado o sometido a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, está contemplado en los tratados de derechos humanos, como la Convención sobre los Refugiados de 1951, y debe considerarse parte del derecho internacional consuetudinario. La prohibición de devolución, en virtud del derecho internacional de los refugiados, se aplica a cualquier forma de hacer salir a alguien de un país por la fuerza, como deportación, expulsión, extradición, traspaso extraoficial o “entrega”, o no admisión en la frontera²². En el párrafo 2) del artículo 33 de la Convención sobre los Refugiados de 1951 se incluye una posibilidad limitada de excepción basada en problemas muy graves de seguridad del Estado de asilo, mientras que el principio establecido en el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 3 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes es incondicional.

²¹ www.usdoj.gov/eoir/efoia/bia/Decisions/Revdec/pdfDEC/3488.pdf.

²² ACNUR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1976 Protocol*, 26 de enero de 2007, párr. 7. Véase también ACNUR, *Note on Diplomatic Assurances and International Refugee Protection*, agosto de 2006, se puede consultar en www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=44dc81164.

50. Uno de los problemas más graves que se ha planteado en la esfera de los derechos humanos después de 2001 consiste en que muchos Estados han puesto en tela de juicio el principio de no devolución. Incluso en Europa se puso en duda este principio, recogido desde hace mucho tiempo en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la base del artículo 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo sobre Derechos Humanos). La Comisión de las Comunidades Europeas sugirió, en el documento de trabajo que publicó poco después de los atentados de septiembre de 2001, que era posible que en el futuro el Tribunal tuviera que examinar su postura:

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado en varias ocasiones que el Convenio Europeo sobre Derechos Humanos, incluso en las circunstancias más difíciles, tales como la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, prohíbe, en términos absolutos, la tortura y las penas o tratos inhumanos o degradantes. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha puesto de relieve que, a diferencia de la mayoría de las cláusulas sustantivas de este Convenio, el artículo 3 no contiene ninguna previsión de excepciones ni está permitido ningún supuesto de no aplicación incluso en el caso de una emergencia pública que ponga en peligro la vida de la nación. Tras los acontecimientos del 11 de septiembre, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos tendrá en el futuro de nuevo que decidir sobre cuestiones relativas a la interpretación del artículo 3, en particular sobre la cuestión de hasta qué punto pueden oponerse las necesidades de protección del individuo a los intereses de seguridad del Estado²³.

51. En algunos casos recientes presentados al Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con el artículo 3 del Convenio Europeo sobre Derechos Humanos, se ha concedido a los Gobiernos de Italia, Eslovaquia, Lituania, Portugal y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte el derecho a intervenir como terceros²⁴. El Relator Especial considera sumamente preocupante el hecho de que esos Gobiernos parezcan tratar de debilitar la jurisprudencia del Tribunal en lo que concierne al principio de no devolución²⁵.

52. Una cuestión relacionada con la no devolución y que se ha planteado con frecuencia en relación con las deportaciones de personas supuestamente vinculadas al terrorismo es la de los Estados que tratan de obtener de los Estados que reciben a un deportado seguridades diplomáticas respecto de la tortura y otros tratos o penas inhumanos. El Relator Especial se remite a las conclusiones de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos en dos casos relacionados entre sí: *Agiza c. Suecia*, del que conoció el Comité contra la Tortura, y *Alzery c. Suecia*, del que conoció el Comité de Derechos Humanos. En ambos casos, se estimó que se había

²³ Comisión de las Comunidades Europeas, Documento de trabajo de la Comisión. "Relación entre salvaguardia de la seguridad interior y cumplimiento de las obligaciones e instrumentos internacionales en materia de protección". COM(2001) 743 final, 5 de diciembre de 2001, párr. 2.3.1, pág. 16, en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=com:2001:0743:fin:es:pdf>.

²⁴ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Comunicado de prensa publicado por la Secretaría, solicitud presentada ante el Tribunal, *Ramzy c. los Países Bajos*, 20 de octubre de 2005.

²⁵ Amnistía Internacional, El Reino Unido interviene en el Tribunal Europeo para apoyar la deportación a pesar del riesgo de tortura. 11 de Julio de 2007, en www.amnesty.org.uk/news_details.asp?NewsID=17409.

violado, respectivamente, el artículo 3 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a pesar de las seguridades diplomáticas recibidas por Suecia de Egipto respecto de que no se sometería al Sr. Agiza ni al Sr. Alzery a torturas ni a otros tratos o penas inhumanos al regresar a Egipto²⁶.

53. El Relator Especial también observa que hay Estados que han tratado de llevar a cabo deportaciones por motivos de seguridad sin que hubiese mayor posibilidad de impugnarlas ante un órgano independiente e imparcial. El Relator Especial subraya que, a pesar de la cláusula de excepción por razones de seguridad prevista en el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité de Derechos Humanos ha afirmado claramente que la posibilidad de que se revisen las decisiones en materia de deportación es parte integrante del artículo 7 del Pacto. La opinión del Comité, expresada en *Ahani c. Canadá*²⁷, fue reiterada en el caso *Alzery*²⁸. Por consiguiente, el Relator Especial encarece a los Estados a no utilizar procedimientos sumarios en casos de asilo ni de deportación si en ellos no se ofrece la posibilidad de un recurso eficaz, independiente e imparcial antes de que se ejecute la decisión de expulsar. A juicio del Relator Especial, es improbable que un recurso que no sea judicial cumpla los estrictos requisitos de las normas de derechos humanos, como se indica en los casos *Agiza*, *Ahani* y *Alzery* examinados por órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados de derechos humanos.

E. Liberación, repatriación y reasentamiento de detenidos por motivos relacionados con el terrorismo

54. Como consecuencia de las medidas adoptadas por determinados Estados, por ejemplo los Estados Unidos de América, para luchar contra el terrorismo algunas personas han sido capturadas, detenidas, e incluso retenidas en lugares desconocidos, y sometidas a entregas extraordinarias, que incluyen prácticas de detención a petición de otros países en condiciones inaceptables y no supervisadas. Ello puede haber tenido como resultado incluso situaciones de detención a largo plazo, en particular en el caso de personas aprehendidas en el Afganistán y el Iraq.

²⁶ Comité contra la Tortura, *Agiza c. Suecia*, comunicación No. 233/2003, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo período de sesiones, Suplemento No. 44 (A/60/44)*, anexo VIII, secc. A (CCPR/C/88/D/1416/2005) y Comité de Derechos Humanos, *Alzery c. Suecia*, comunicación No. 1416/2005.

²⁷ *Ahani c. Canadá*, comunicación No. 1051/2002, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 40 (A/59/40)*, vol. II, anexo IX, secc. BB, párr. 10.6 a 10.8.

²⁸ Véase el párrafo 11.8 de la opinión del Comité en *Alzery*: “Por cuanto se refiere a la reclamación relativa a la falta de una revisión independiente de la decisión del Gabinete de expulsar, dada la existencia de un riesgo demostrable de tortura, el Comité observa que el artículo 2 del Pacto, leído conjuntamente con el artículo 7, exige que se ofrezca un recurso efectivo por toda vulneración de este último artículo. Habida cuenta de la naturaleza de la devolución, la revisión eficaz de la decisión de expulsar a pesar de existir un riesgo demostrable de tortura debe poder realizarse antes de la expulsión a fin de impedir que el individuo sufra un daño irreparable y que la revisión sea superflua y carezca de sentido. La falta de toda oportunidad para realizar una revisión eficaz e independiente de la decisión de expulsar en el caso del autor constituye, por lo tanto, una violación del artículo 7, leído conjuntamente con el artículo 2 del Pacto.” Véase también el párrafo 13.8 del caso *Agiza*.

El Relator Especial recibió con satisfacción durante su visita oficial a los Estados Unidos de América las señales positivas en el sentido de que el Gobierno de ese país se propone cerrar el centro de detención militar de la Bahía de Guantánamo, uno de los centros más antiguos de detención de sospechosos de la comisión de actos de terrorismo.

55. En principio, el Relator Especial apoya las iniciativas encaminadas a devolver a los detenidos por razones de seguridad a sus países de origen si las sospechas de terrorismo no dan lugar a su enjuiciamiento y condena. Sin embargo, el Relator Especial desea subrayar que la situación personal de cada detenido debe evaluarse detenidamente y que algunos tienen un derecho bien fundamentado, a la protección internacional. Asimismo, el Relator Especial hace hincapié en las obligaciones que tienen los Estados, en esas situaciones, de cumplir plenamente con las normas previstas en el derecho internacional, entre ellas el pleno respeto del principio de no devolución que incluye la observancia del umbral establecido, principalmente por el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de que no se deberá devolver a nadie a un país en el que exista un “verdadero riesgo” de torturas u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. El Relator Especial subraya que, por ejemplo, un umbral de no devolución que se aplique sólo cuando existe la probabilidad estadística (“more likely than not”) de que se someta a una persona a “torturas” (según se definan en la legislación nacional) no se ajusta al derecho internacional.

56. El Relator Especial subraya el carácter absoluto (que no admite excepción) de las protecciones previstas en el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 3 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. En consecuencia, la sospecha de participación de una persona en actividades terroristas, como su inclusión en una lista de terroristas por el gobierno nacional o incluso del Consejo de Seguridad, no modifica las obligaciones del Estado que practica la detención con arreglo al principio de no devolución.

57. El Relator Especial también subraya que las seguridades diplomáticas que se pidan al Estado receptor en el sentido de que una persona no será sometida a torturas u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes no eximen al Estado de origen de la obligación de evaluar caso por caso si existe un “verdadero riesgo” de que sea sometida a tratos de esa índole. La misma obligación de hacer una evaluación caso por caso existe en relación con el riesgo de persecución o de que se aplique la pena capital, en contravención del artículo 6 (derecho a la vida) o el artículo 14 (derecho a un juicio justo) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, o en el caso de países que han abolido la pena capital.

58. En opinión del Relator Especial, las seguridades diplomáticas pueden, en el mejor de los casos, considerarse uno de diversos factores que hay que tener en cuenta al evaluar el riesgo caso por caso. Además, esa evaluación debe estar sujeta a salvaguardias eficaces e independientes, preferiblemente judiciales. Consciente del hecho de que las seguridades diplomáticas respecto de la tortura o los tratos inhumanos, incluso cuando van acompañadas de una supervisión posterior a la expulsión, tienden a no funcionar en la práctica, el Relator Especial desaconseja la creación de mecanismos de expulsión o de reasentamiento en que esas seguridades tendrían un papel esencial.

59. El Relator Especial destaca que, incluso en situaciones en las que se ha puesto en libertad a detenidos, el principio de no devolución es aplicable cuando se puede imponer la pena de muerte en una jurisdicción en que las normas relativas a las garantías procesales no bastan para cumplir rigurosamente el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sobre el derecho a un juicio justo²⁹. Además, los países que han abolido la pena capital en ningún caso pueden devolver a una persona a otro país en el que ésta corra un verdadero riesgo de ser condenado a muerte o ejecutado³⁰.

60. El Relator Especial es consciente de que algunos países han manifestado estar dispuestos, en principio, a dar oportunidades de reasentamiento a personas procedentes de la Bahía de Guantánamo. El Relator Especial recalca que incumbe a los Estados Unidos de América la responsabilidad primordial de encontrar soluciones para los detenidos en la Bahía de Guantánamo que necesiten protección internacional. A fin de hacer posible ese proceso, el Gobierno de los Estados Unidos de América debe cooperar plenamente con el ACNUR para que éste pueda cumplir su mandato y, de ser necesario, realizar entrevistas confidenciales a los detenidos con el fin de determinar si algunos necesitan protección internacional y recomendar su reasentamiento.

61. El Relator Especial subraya que la liberación de personas detenidas por casos relacionados con el terrorismo y, a las que, de conformidad con el derecho internacional, no se puede devolver a sus países de origen, la responsabilidad primordial de conceder protección internacional incumbe al Estado que ha practicado la detención. En el caso del centro de detención de la Bahía de Guantánamo, esa responsabilidad incumbe, en consecuencia, al Gobierno de los Estados Unidos de América.

62. El Relator Especial, no obstante, acoge con agrado las indicaciones de que otros Estados estén dispuestos a reasentar a personas detenidas por causales relacionadas con el terrorismo pero contra las que no se hayan incoado procesos penales.

63. Además, a fin de establecer un marco para el reasentamiento conforme a los derechos humanos, el Estado que practica la detención no debería exigir al país receptor que detuviera o vigilara a la persona devuelta cuando esas medidas no tuviesen fundamento en el derecho internacional ni en el derecho interno. Del mismo modo, los Estados receptores no deben aceptar esas condiciones ni proceder a medidas de esa índole.

64. El Relator Especial reconoce que pueden existir razones humanitarias válidas para reasentar también a quienes hayan sido detenidas por causales relacionadas con el terrorismo y a los que no se reconozca por derecho propio la condición de refugiado o la posibilidad de otra forma de protección internacional. A fin de resolver la situación de esas personas, los Estados que practican la detención y otros Estados tienen que incluirlas en sus programas de reasentamiento. En opinión del Relator Especial, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos puede estar en buena posición para facilitar ese reasentamiento humanitario mediante sus buenos oficios.

²⁹ Véase Comité de Derechos Humanos, Observación general No. 6 (1982), cuyo texto se retoma en HRI/GEN/I/Rev.8, párr. 7.

³⁰ Comité de Derechos Humanos, *Judge c. Canadá*, comunicación No. 829/1998, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo octavo período de sesiones, Suplemento No. 40 (A/58/40)*, vol. II, anexo V, secc. G.

F. Exclusión de la protección

65. Históricamente, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 ha establecido claramente que la condición de refugiado no es aplicable a ciertas personas culpables de actos abyectos y graves delitos comunes de manera de asegurar que esas personas no abusen de la institución del asilo para no tener que rendir cuentas ante la ley por sus actos³¹. Después de septiembre de 2001, el tema de la exclusión de la condición de refugiado ha ocupado un lugar preponderante en los debates sobre el derecho de los refugiados. En 2003, el ACNUR adoptó nuevas directrices sobre la aplicación de las cláusulas de exclusión³², en las que se indica claramente que quienes hayan cometido delitos contra la paz, crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad, delitos comunes graves o actos contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas podrían quedar comprendidos en los criterios establecidos para las cláusulas de exclusión. Por lo tanto, los actos terroristas podrían entrar en el ámbito de aplicación de la cláusula de exclusión.

66. Siguiendo las directrices del ACNUR, el Relator Especial desea advertir que no se debe hacer una interpretación demasiado lata de las cláusulas de exclusión y hacer hincapié en que dichas cláusulas se deben aplicar en forma restrictiva y escrupulosa. Recuerda también a los Estados que las obligaciones internacionales que imponen las normas de derechos humanos y el derecho de los refugiados también comprenden la inclusión de los refugiados, es decir la obligación de ofrecer protección a quienes la necesiten de conformidad con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y otros instrumentos internacionales. Al no existir una definición universalmente reconocida de acto terrorista, algunos Estados han incluido en su legislación contra el terrorismo una amplia variedad de actos que, por su gravedad, propósito u objetivo, no alcanzan el umbral necesario para ser considerados objetivamente actos terroristas ni para excluir la condición de refugiado. En muchos casos se han usado estas definiciones latas para reprimir actividades legítimas que quedan comprendidas en el ámbito de la libertad de opinión, expresión o asociación consagrada en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

67. Las definiciones equívocas o latas de terrorismo son sumamente problemáticas. Por ejemplo, personas que tratan de obtener protección internacional son procesadas en la práctica por delitos relacionados con el terrorismo en sus países de origen cuando, en realidad, podría ocurrir que ellas y los procesos quedasen incluidas en la definición de “refugiado” y el concepto de “perseguidas” en el sentido del párrafo 2 de la sección A de artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Por lo tanto, es necesario un examen detenido de la legislación y la práctica de los países de origen de los solicitantes de asilo para evaluar con precisión la posibilidad de aplicar cláusulas de exclusión al considerar las solicitudes de condición de refugiado o de cualquier otro tipo de condición que entrañe protección internacional.

³¹ Para los criterios de exclusión de la condición de refugiado, véase la sección F del artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

³² Directrices relativas a la protección internacional: aplicación de las cláusulas de exclusión: sección F del artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (HCR/GIP/03/05), 4 de septiembre de 2003.

68. Algunos países también han incluido en su legislación sobre refugiados o asilo condiciones que excluyen a grandes categorías de personas de la posibilidad de ser reconocido como refugiado u obtener otro tipo de protección. De hecho, estas disposiciones pueden incluso llevar a situaciones en que se prive de protección a víctimas del terrorismo. La definición de apoyo material a organizaciones terroristas incluida en la Patriot Act de los Estados Unidos, que se promulgó en 2001, ha suscitado graves dificultades, tanto a solicitantes de asilo que intentan obtener protección en los Estados Unidos como a refugiados que quieren reasentarse en ese país. Por lo tanto, cabe observar con beneplácito que el Secretario de Seguridad Interior ha instituido al menos una dispensa parcial aunque el Relator Especial sigue observando con preocupación que, de conformidad con la legislación estadounidense, el levantamiento de la prohibición del apoyo material no da lugar a recursos judiciales.

69. El Relator Especial recuerda una vez más a los Estados que la aplicación de las cláusulas de exclusión de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 o de disposiciones análogas en la legislación nacional no exime a los Estados de otras obligaciones de derechos humanos en el caso de retorno involuntario de nacionales extranjeros. El principio de no devolución al cual se ha hecho referencia detallada anteriormente, es una norma de derecho internacional consuetudinario que no admite excepción en circunstancia alguna.

70. El Relator Especial señala que la confección de listas de terroristas también puede tener una incidencia en la protección internacional. Las listas pueden confeccionarse sobre la base de prácticas nacionales o de decisiones adoptadas por órganos internacionales, como la lista preparada por el Comité de Sanciones contra Al-Qaida y los Talibanes establecido en virtud de la resolución 1267 (1999). El Relator Especial se refirió a las limitaciones, los criterios y las salvaguardias necesarias para estos procedimientos de listado en su informe anterior presentado a la Asamblea General (A/61/267, párrs. 30 a 41), y subraya que quienes figuran en las listas de terroristas siguen comprendidos en el alcance de las normas de derechos humanos, que el derecho de no devolución les es aplicable y que necesitan especial atención.

71. El Relator Especial recuerda a los gobiernos su obligación de ofrecer protección internacional a quienes la necesiten de conformidad con los compromisos enunciados en la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo. Forma parte de esta obligación la de aplicar con un criterio restrictivo y con prudencia las cláusulas de exclusión del artículo 1 de la sección F de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

G. Consolidar la responsabilidad mundial por la protección internacional en el marco de una completa estrategia de lucha contra el terrorismo

72. La acción mundial contra el terrorismo ha comprendido y sigue comprendiendo operaciones militares, entre otras, en el contexto de la invasión del Iraq. La prolongada violencia en ese país y en otros ha cobrado gran cantidad de vidas entre la población civil y ha dado lugar a corrientes de solicitantes de asilo.

73. Si bien el rechazo de ciertas solicitudes de asilo forma parte de un procedimiento justo y eficaz para determinar si es necesario conceder protección internacional, preocupan al Relator Especial las prácticas que llevan a cabo muchos Estados de rechazar solicitudes de asilo y devolver a los solicitantes a países con situaciones sumamente inestables en materia de seguridad y de cuestiones humanitarias que, a menudo, están relacionadas con operaciones militares en el contexto de la lucha contra el terrorismo. El Afganistán y el Iraq son ejemplos de ese tipo de países en los cuales la acción militar, la insurgencia armada y los actos terroristas han creado una situación de seguridad en la que la prestación de la asistencia humanitaria incluso más básica se ve obstaculizada en todo o parte y la protección de derechos tales como la atención de salud o la educación básica corre serio peligro.

74. En el caso del Iraq la situación ha originado corrientes de solicitantes de asilo a países vecinos, que se estimaban en 2 millones a julio de 2007, mientras que muchos países en Europa han dejado prácticamente de conceder asilo o cualquier otro tipo de residencia a nacionales iraquíes sobre la base de la necesidad de protección³³. El acceso a los procedimientos de solicitud de asilo puede incluso verse entrabado³⁴. Estas situaciones pueden llevar a infracciones del principio de no devolución, a privaciones y a la desatención de las necesidades más básicas de los refugiados y las personas forzadas a retornar al Iraq.

75. El Relator Especial observa con especial preocupación los efectos que los retornos en este tipo de contextos pueden tener, especialmente para las familias de los retornados especialmente vulnerables, como los que tienen a una mujer como cabeza de familia, los niños no acompañados y los jóvenes que no tienen familiares en su país de origen. También señala a la atención de los Estados la posibilidad de que los niños y jóvenes que no tengan acceso a la educación y cuyos derechos sociales y económicos no se respeten en estas situaciones sean reclutados por delincuentes, grupos armados y organizaciones que llevan a cabo actos terroristas.

76. El Relator Especial ha detectado una gran necesidad de que la responsabilidad sea compartida más en general en situaciones prolongadas de refugiados, que hoy en día suelen estar entremezcladas con insurgencia militar, conflictos armados y a veces actos terroristas contra civiles. De no tenerse debidamente en cuenta las necesidades de seguridad y humanitarias antes de la repatriación de refugiados y la devolución de personas que, según se haya determinado, no necesitan protección internacional³⁵, existe un riesgo inminente de desestabilizar más la situación en los países de origen y de debilitar la protección de los derechos humanos de la población que se ha quedado y de quienes retornan. Es necesario llevar a cabo un análisis transparente, profundo y responsable de las condiciones que permitan el retorno de los solicitantes de asilo que hayan sido rechazados o de los refugiados repatriados y facilitar una mayor coordinación y cooperación para resolver conflictos y estabilizar las sociedades. La adopción de este tipo de medidas también

³³ Intervención del Sr. George Oketh Obbo, Director de la División de Servicios de Protección Internacional del ACNUR en la 39ª reunión del Comité Permanente del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado; puede consultarse en: www.unhcr.org/admin/ADMIN/4680c9bb2.pdf.

³⁴ El ACNUR deplora la devolución forzada de 135 iraquíes por Turquía, 26 de julio de 2007. Puede consultarse en: www.unhcr.org/news/NEWS/46a8aec30.html.

³⁵ Véase la Conclusión General sobre la Protección Internacional del Comité Ejecutivo del ACNUR, No. 96 (LIV).

es necesaria para no crear condiciones propicias al reclutamiento de terroristas y la propagación del terrorismo.

III. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

77. En primer lugar el Relator Especial observa con satisfacción el compromiso contraído por los Estados que participan en la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo y en su plan de acción de orientar su acción por las normas de derecho internacional, las normas de derechos humanos y el derecho de los refugiados. El Relator Especial cree que se trata de una oportunidad para que los gobiernos reconsideren algunas de las medidas adoptadas después de septiembre de 2001 y de la aprobación de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad y evalúen de nuevo si esas medidas se ajustan a las obligaciones de los Estados respecto de, entre otros, los refugiados y los solicitantes de asilo.

78. En la ejecución de su mandato, el Relator Especial ha observado que en muchas regiones del mundo las medidas adoptadas por los Estados contra el terrorismo suelen afectar de manera desproporcionada a los solicitantes de asilo, refugiados e inmigrantes. En realidad, los legítimos solicitantes de asilo, con temores bien fundados de ser perseguidos, tal vez constituyan el mayor grupo en el mundo de personas en situación similar y en cuyo grave detrimento redunda la ola de nuevas medidas contra el terrorismo después de 2001. Inquieta al Relator Especial el hecho de que el terrorismo y la seguridad nacional a menudo se usen como argumento para instituir o mantener regímenes más restrictivos en materia de asilo e inmigración. El Relator Especial subraya que las normas de derechos humanos y el derecho de los refugiados, tal como se han venido desarrollando durante decenios, tienen debidamente en cuenta los intereses de seguridad de los Estados y que el nuevo impulso cobrado en la lucha contra el terrorismo no justifica por sí solo modificar las normas y los principios de la protección internacional.

79. En este informe, el Relator Especial ha tratado de destacar algunos de los aspectos en que las medidas adoptadas contra el terrorismo pueden redundar en desmedro del régimen de protección internacional y el derecho a pedir asilo, a saber, las medidas de detención y control previas a la entrada, la detención de solicitantes de asilo e inmigrantes, la aplicación del principio de no devolución, la repatriación o el reasentamiento de detenidos en casos relacionados con el terrorismo, la exclusión de la protección y la responsabilidad mundial por el régimen de protección internacional. Para salvaguardar y preservar la institución del asilo, incluso a través del no rechazo en las fronteras y la garantía de acceso a los procedimientos de asilo se necesitarán mayor solidaridad entre los Estados y mayor cooperación entre los Estados, el ACNUR y las entidades de asistencia humanitaria y para el desarrollo. Al mismo tiempo, de esta manera se allanará el camino para aumentar la estabilidad y respeto de los derechos humanos en las situaciones posteriores a los conflictos, con lo que disminuirán las posibilidades de reclutar a terroristas y apoyar al terrorismo.

B. Recomendaciones

80. Con respecto a la interceptación y el control previos a la entrada, el Relator Especial recomienda a los Estados que, en cooperación con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados:

a) Analicen el efecto de las medidas de control de la inmigración previas a la entrada en la institución del asilo y la protección de refugiados y otras personas que soliciten protección internacional;

b) Se aseguren de que en todas las operaciones militares y de control de fronteras que impliquen mecanismos de interceptación u otros mecanismos previos a la entrada haya directrices y prácticas claras y que respeten plenamente los principios y las obligaciones en la materia de conformidad con el derecho internacional, en particular los derechos humanos y los derechos de los refugiados, respecto de quienes soliciten protección internacional;

c) Establezcan procedimientos nacionales para la determinación de la condición de refugiado o de cualquier otro tipo de protección de conformidad con las normas internacionales, a fin de crear sistemas nacionales de control de inmigración justos, fidedignos y eficientes.

81. Para asegurar el cumplimiento de normas internacionales bien establecidas para la detención de solicitantes de asilo, refugiados o inmigrantes, el Relator Especial insta a los Estados a que:

a) Se cercioren de que su legislación sobre la detención de inmigrantes contenga normas claras y transparentes que tengan en cuenta los principios de necesidad, proporcionalidad, no arbitrariedad y no discriminación, como se exige en el derecho de los refugiados y en las normas de derechos humanos;

b) No limiten el derecho a la revisión judicial de la legalidad de cualquier tipo de detención, derecho que, según el Comité de Derechos Humanos, no admite excepción, siquiera en casos de emergencia pública³⁶, y que, habida cuenta de la vulnerable situación de los inmigrantes detenidos, se aseguren de que sea automática (obligatoria) la revisión judicial de toda detención de inmigrantes dentro de un plazo razonable, 48 horas por ejemplo;

c) Aseguren el derecho al acceso efectivo a asesoramiento letrado desde el momento de la detención, incluso a los detenidos por cuestiones relacionadas con la legislación sobre inmigración;

d) Establezcan mecanismos independientes de supervisión de la detención de inmigrantes y den acceso a los centros de detención al ACNUR o los asociados que éste designe;

e) Permitan que el Comité Internacional de la Cruz Roja visite todos los centros de detención, en cualquier lugar del mundo, incluso en situaciones en que se mantengan detenidos a sospechosos de terrorismo por solicitud de otros Estados.

82. Haciendo hincapié en la obligación, que no admite excepción, de los Estados de respetar el principio de no devolución, consagrado con respecto a la persecución en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y con respecto a otras

³⁶ Comentario general No. 29 (2001), reimpresso en HRI/GEN/1/Rev.8.

infracciones de los derechos humanos en distintos tratados regionales o universales de derechos humanos, el Relator Especial insta a los Estados a que:

a) Nadie sea devuelto a su país de origen o a un tercer Estado, incluso en casos relacionados con el terrorismo, cuando exista un riesgo real de persecución, tortura u otra forma de trato o castigo inhumano, cruel o degradante, o de que se aplique la pena capital infringiendo las obligaciones internacionales del Estado de origen o del Estado receptor;

b) Den acceso a una revisión independiente e imparcial, y preferentemente judicial, de los casos de expulsión y suspendan los decretos de expulsión pendientes hasta que tenga lugar esa revisión;

c) Ejercen cautela respecto a las llamadas seguridades diplomáticas que proporcione el Estado receptor de no someter a una persona a tortura o cualquier otro trato inhumano, puesto que esas seguridades no eximen al Estado que procede a la expulsión de su obligación a llevar a cabo una evaluación individual de si existe un riesgo real de tortura o de trato o castigo cruel, inhumano o degradante para esa persona;

d) Ratifiquen los tratados de derechos humanos relacionados con el principio de no devolución, entre ellos la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y los protocolos facultativos de los dos últimos tratados.

83. En cuanto a la liberación, la repatriación y el reasentamiento de los detenidos por motivos relacionados con el terrorismo, incluso en las instalaciones de detención militares estadounidenses de la Bahía de Guantánamo, el Relator Especial recomienda que:

a) Los Estados Unidos de América cierren sin más dilación sus instalaciones militares de detención de la Bahía de Guantánamo y los reclusos en ella sean procesados por los delitos que les son imputados o sean puestos en libertad;

b) Con prescindencia de la responsabilidad primordial de los Estados Unidos por la liberación, la repatriación y el reasentamiento de los detenidos en la Bahía de Guantánamo que no sean objeto de un proceso penal, todos los Estados estén dispuestos a recibir y reasentar a personas que fueron detenidas por cuestiones relacionadas con el terrorismo pero contra las cuales no se haya incoado un proceso penal;

c) Todos los Estados cooperen plenamente con el ACNUR para determinar si los detenidos necesitan protección internacional y para que pueda prestar asistencia en el reasentamiento de los detenidos que aduzcan necesitar ese tipo de protección, por ejemplo, permitiendo al ACNUR evaluar la situación de cada detenido incluso mediante entrevistas confidenciales con ellos;

d) Los Estados Unidos no exijan que los países receptores detengan o supervisen a quienes hayan retornado a ellos cuando esas medidas no tengan fundamento en el derecho internacional ni en el interno y que los Estados receptores no acepten condiciones de esa índole;

e) Los Estados que practiquen la detención y otros Estados incluyan en sus programas de reasentamiento a personas que quizás no tengan derecho a la condición de refugiado o a otro tipo de protección internacional, pero respecto de los cuales existan razones humanitarias válidas para el reasentamiento y que la Alta Comisionada para los Derechos Humanos interponga sus buenos oficios para facilitar el reasentamiento en esos casos.

84. En cuanto a la exclusión de la condición de refugiado o la negación de cualquier otro tipo de protección internacional a personas por motivos relacionados con el terrorismo, el Relator Especial:

a) Insta a que las cláusulas de exclusión se apliquen con un criterio restrictivo y en forma escrupulosa, incluso a título estrictamente individual y haciendo uso de especial cautela respecto de las definiciones nacionales de actos de terrorismo en los países de origen de quienes soliciten protección internacional;

b) Insta a los Estados a que no incluyan en su legislación nacional en materia de inmigración y asilo definiciones relacionadas con la exclusión de la protección internacional que vayan más allá de las recomendaciones del ACNUR³⁷, como a través de la aplicación errónea de la excepción a la no devolución que figura en el párrafo 2 del artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 como cláusula adicional de exclusión, que podría impedir a quienes necesitan protección obtener asilo u otro tipo de protección.

85. Para consolidar la responsabilidad mundial por la protección internacional como parte de una completa estrategia contra el terrorismo, el Relator Especial recomienda que:

a) Los Estados y organismos intergubernamentales se comprometan a compartir en mayor medida la responsabilidad en situaciones prolongadas de refugiados, que hoy en día suelen estar entremezcladas con la insurgencia militar, conflictos armados y, a veces, con actos terroristas contra civiles;

b) Esta labor común se base en un análisis transparente, profundo y responsable de las condiciones que permitan el retorno de los refugiados así como de la existencia y el riesgo de condiciones que puedan llevar al reclutamiento de terroristas y la propagación del terrorismo y en una mayor coordinación y cooperación internacional para resolver los conflictos y estabilizar las sociedades.

³⁷ Véase por ejemplo, *el Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado del ACNUR bajo la Convención de 1951 y de su Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados* (HCR/IP/4/Eng/Rev.1), enero de 1992, párrs. 147 a 163.