

Cómo abordar el tema de seguridad sin perjudicar la protección de los refugiados*

- La perspectiva del ACNUR -

A. Introducción

1. Durante más de una década las respuestas políticas en torno a una amplia gama de asuntos se han impregnado de consideraciones sobre materia de seguridad. Desde el 11 de septiembre del 2001, se intensificaron las preocupaciones sobre las amenazas a la seguridad provenientes del terrorismo internacional, como consecuencia de nuevos ataques y acontecimientos de alto perfil en muchas regiones del mundo. En ocasiones, se ha aludido posibles vínculos entre el terrorismo internacional y los movimientos de personas. Los temores de que los solicitantes de asilo y los refugiados puedan representar una amenaza para el país de asilo han sido impulsados por la retórica xenófoba, con el objetivo de reforzar el apoyo a las políticas restrictivas en materia de asilo.

2. Desde el punto de vista del ACNUR, la seguridad y la protección no son mutuamente excluyentes. Dar prioridad a un enfoque de seguridad a expensas de la protección ha fallado en lograr los resultados esperados. Sin embargo, es posible garantizar que las personas obligadas a abandonar de sus hogares debido a la persecución, el conflicto y la inseguridad tengan acceso a la protección internacional, mientras al mismo tiempo se preserva la integridad de los canales del asilo.

3. El ACNUR comparte la legítima preocupación de los Estados de garantizar que no debe haber ninguna ruta para asegurar el acceso a un territorio a quienes apoyen o cometan actos de terrorismo, ya sea para buscar un lugar seguro, para evitar el enjuiciamiento o para llevar a cabo nuevos ataques. Una respuesta efectiva a las posibles amenazas a la seguridad, sin embargo, no puede provenir de medidas que buscan restringir el movimiento de los refugiados y de migrantes, y para limitar aún más el acceso. Esto simplemente desvía los movimientos de refugiados y migrantes a otras rutas, agrava su situación y contribuye a prosperar el negocio de los traficantes y tratantes.

4. En su lugar el ACNUR, hace un llamado para que se brinde una respuesta integrada que se centre en abordar los flujos migratorios y de asilo, permitiendo así a los Estados identificar aquellas personas que entran en su territorio y responder a la protección, así como a las preocupaciones sobre seguridad de conformidad con sus obligaciones en virtud del derecho internacional. Los mecanismos adecuados deben establecerse en el ámbito del asilo como en otras áreas.

5. Las siguientes observaciones se ofrecen en este contexto, con el fin de garantizar que las medidas contra el terrorismo cumplan con varios aspectos del derecho internacional, especialmente el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados, y el derecho humanitario.

* Esta Nota reemplaza la versión anterior emitida en noviembre de 2001 bajo el título "Cómo abordar el tema de la seguridad sin perjudicar la protección de los refugiados: La perspectiva del ACNUR, Rev.1".

B. Generalidades

6. La principal preocupación del ACNUR incluye dos aspectos: que los solicitantes de asilo y los refugiados puedan convertirse en víctimas como consecuencia del prejuicio público y de las medidas administrativas o legislativas excesivamente restrictivas, y que las normas de protección de refugiados que han sido cuidadosamente desarrolladas se deterioren. Las angustias actuales sobre el riesgo del terrorismo internacional alimentan la percepción de aquellas personas que tratan de alcanzar un lugar seguro como una amenaza a la seguridad. Esto puede conducir a mayores niveles de temor y xenofobia manifestándose en actitudes hostiles e incluso en ataques físicos hacia los solicitantes de asilo y los refugiados. Dichos temores y angustias pueden reforzar una creciente tendencia hacia la construcción de barreras para impedir los peligros percibidos. En este contexto, los solicitantes de asilo tienen dificultades en varios Estados, tanto para tener acceso a procedimientos como para superar las presunciones sobre la validez de sus solicitudes, que se derivan de su origen étnico o de su forma de llegada. El hecho de que los solicitantes de asilo ingresen de forma irregular no invalida el fundamento de su solicitud.

7. Cualquier discusión sobre las salvaguardas de seguridad debe comenzar por reconocer que los refugiados huyen de la persecución y de la violencia, incluso de actos terroristas. Otro aspecto a tomar en cuenta es que los instrumentos internacionales en materia de refugiados no proporcionan un lugar seguro a los terroristas y no los protegen del enjuiciamiento penal. Por lo contrario, hacen posible y necesaria la identificación de las personas que participan en actividades terroristas, prevén la exclusión de la condición de refugiado y no los protegen de enjuiciamiento penal, ni les evita la extradición o expulsión.

8. La conclusión general del ACNUR es que al tratar la amenaza terrorista en el contexto del asilo, no se requiere de una enmienda de los principios en los cuales se fundamenta la protección de los refugiados, sino que se necesita un enfoque integral y coordinado para abordar las situaciones de los movimientos mixtos de refugiados, migrantes y otros, con salvaguardas adecuadas de protección y seguridad incorporadas.

C. Admisión y acceso a la determinación de la condición de refugiado

9. El ACNUR comprende que los Estados quieran reforzar los controles fronterizos como una medida para identificar las amenazas contra la seguridad en el lugar de entrada. Mejorar la cooperación entre la policía fronteriza, los servicios de inteligencia y las autoridades de inmigración y asilo del Estado concerniente, de otros Estados a lo largo de las rutas de viaje y organizaciones como INTERPOL, Europol y Frontex, así como la utilización de sistemas como Eurodac, puede ayudar en la identificación temprana de personas sospechosas de terrorismo. El aumento de los controles de seguridad, incluso mediante el uso de biometría como huellas dactilares, análisis del iris y/o características faciales, son medidas razonables, siempre y cuando se realicen de acuerdo con los principios de protección de datos y con otras normas de derechos humanos pertinentes. Son válidas las medidas adecuadas de detección, si se llevan a cabo de conformidad con los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación, y si están sujetas a control judicial. Desde el punto de vista del ACNUR, definir perfiles basados solo en la supuesta nacionalidad, raza, religión u origen étnico de una persona, sería discriminatorio e inapropiado.

10. El ACNUR sigue trabajando con los Estados para desarrollar e implementar sistemas de gestión de fronteras sensibles a la protección. Hace algunos años, el ACNUR desarrolló: *La protección de refugiados y la migración mixta: El Plan de Acción de los 10 Puntos*, el cual brinda sugerencias prácticas para las estrategias de gestión y sistemas de entrada. Sus medidas básicas consisten en asegurar que los refugiados y los solicitantes de asilo (y otras personas con necesidades específicas), sean identificados cuando viajan irregularmente, sean protegidos contra la devolución y les den acceso a los procedimientos de asilo. Una sólida capacidad de recibir, asistir, registrar y detectar llegadas de personas apoya las medidas contra el terrorismo y de seguridad al permitir a los Estados hacer distinciones entre diferentes categorías entre las personas que ingresan, así como les permite la identificación temprana de las personas que puedan constituir un riesgo para la seguridad¹.

11. El rechazo en forma sumaria de los solicitantes de asilo en las fronteras o en los puestos de entrada puede equivaler a devolución. Todas las personas tienen el derecho a solicitar asilo. Una solicitud de asilo se debe determinar por sus propios méritos y no por presunciones negativas y discriminatorias derivadas del origen étnico o de la fe religiosa del solicitante.

12. La definición de refugiado aplicada adecuadamente, debe llevar tanto a criterios para no incluir o a la exclusión de aquellas personas responsables de delitos graves, incluidos los actos terroristas. Ya que los temas de exclusión son a menudo complejos, el ACNUR sigue defendiendo que estos deben tratarse en los procedimientos regulares de asilo, los cuales permiten una evaluación fáctica y legal completa del caso individual realizada por personal cualificado.

13. Cuando existe una posibilidad razonable de que puedan surgir temas de exclusión en el caso de un individuo que presenta una solicitud de asilo, los Estados tienen un interés evidente en los procesos de toma de decisiones oportunos. En estos casos, el ACNUR continúa apoyando una evaluación fáctica y legal adecuada, pero cree que esto podría lograrse a través de un estudio prioritario y expedito de la solicitud llevado a cabo por una “unidad de exclusión” especializada dentro del proceso de determinación de la condición de refugiado. Esta unidad tendría experiencia en áreas relevantes del derecho de los refugiados y del derecho penal, conocimiento especializado de organizaciones terroristas, y enlaces de comunicación claros con los servicios de inteligencia y organismos de aplicación penal. Conocimientos especializados y recursos claramente orientados permitirán una toma de decisiones rápida y de calidad. El ACNUR promueve el rediseño de los procesos de asilo para establecer la creación y funcionamiento de dicha unidad.

14. Si un solicitante de asilo es buscado por los tribunales nacionales en el país de asilo, el análisis de la solicitud podría aplazarse hasta que finalicen los procedimientos penales. En los casos de una solicitud de extradición del país de origen, los procedimientos de asilo y extradición se pueden llevar a cabo en forma paralela, pero la determinación de la solicitud de la condición de refugiado tiene que preceder a la

¹ Para mayor información, por favor consulte: ACNUR, *La protección de los refugiados y la migración mixta: El Plan de los 10 Puntos en Acción*, febrero de 2011: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2011/7526>.

decisión sobre la extradición. Sin embargo, un solicitante de asilo puede ser extraditado a un país distinto de su país de origen, siempre y cuando no exista un riesgo de persecución y el acceso a un procedimiento de la determinación de la condición de refugiado esté garantizado. En este contexto, el ACNUR evoca la obligación de los Estados de llevar a los terroristas ante la justicia como se afirma en la SCR 1373 del 28 de setiembre de 2001 y como se reafirma recientemente en la SCR 2178 del 24 de setiembre de 2014.

15. En las crisis humanitarias, incluyendo los flujos a gran escala y los movimientos de población transfronterizos complejos y mixtos, donde las respuestas que existen no son suficientes o adecuadas, la protección temporal o los acuerdos de estancia se pueden implementar como una respuesta multilateral apropiada para garantizar la protección contra la devolución y el tratamiento adecuado para aquellas personas necesitadas de protección internacional. Los acuerdos de recepción en estas situaciones requieren de sistemas adecuados para la identificación, registro y documentación de los beneficiarios, incluido la detección de seguridad y de identidad².

D. Restricciones a la movilidad de los solicitantes de asilo

16. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 (en adelante la “Convención sobre los Refugiados de 1951”), así como la normativa de los derechos humanos no excluyen restricciones a los movimientos de los solicitantes de asilo, incluida la detención, aunque sería como la excepción y no la regla, y si es necesario en circunstancias prescritas por ley y sujetas a las salvaguardas del debido proceso. La detención puede ser justificable cuando se considere necesaria, si existen razones sólidas para sospechar que un caso individual tiene vínculos con el terrorismo³. El ACNUR no apoya las políticas que aplican en forma automática la detención a los solicitantes de asilo que ingresan en forma irregular o que provienen de países específicos, como se han implementado y/o considerado en un número de Estados en respuesta al resurgimiento de temores sobre el terrorismo. Según el criterio del ACNUR, estas políticas podrían contradecir las normas establecidas desde hace mucho tiempo sobre la detención y acordadas por los Estados, y podrían considerarse como una respuesta arbitraria, incluso discriminatoria que podría entrar en conflicto con las normas legales internacionales.

E. Compartir la información sobre los solicitantes de asilo

17. El ACNUR reconoce que el compartir la información entre los Estados es fundamental, siempre y cuando se lleve a cabo de acuerdo con los principios y normas establecidos de protección de datos, y debe tomarse debidamente en cuenta lo que es permitido bajo el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional de los derechos humanos⁴. Los Estados por lo tanto deben tener en cuenta, *inter alia*, el

² Para mayor información, por favor ver: ACNUR, *Directrices sobre protección temporal o acuerdos de estancia*, febrero de 2014, disponible en:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9761>.

³ Para mayor información, por favor ver: ACNUR, *Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención*, 2012:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9045>.

⁴ Para mayor información, por favor ver: ACNUR, *Política sobre la protección de los datos personales de las personas de interés del ACNUR*, mayo de 2015, disponible en inglés en:

<http://www.refworld.org/docid/55643c1d4.html>.

principio sólidamente establecido de que la información sobre los solicitantes de asilo no se debe compartir con el país de origen. Esto podría poner en riesgo la seguridad del solicitante de asilo y/o de los familiares que permanecen en el país de origen. De hecho las buenas prácticas de los Estados incorporan una política estricta sobre la confidencialidad. En caso de que excepcionalmente se considerare necesario contactar a las autoridades del país de origen, en el caso de que existan sospechas de participación terrorista y la información requerida solo se puede obtener de dichas autoridades, no se debe divulgar el hecho de que el individuo ha solicitado asilo.

F. Exclusión de la condición de refugiado

18. Las personas responsables de delitos graves están legalmente excluidas de la condición de refugiado en virtud de los términos de los instrumentos internacionales sobre refugiados. El ACNUR exhorta a los Estados a que utilicen las cláusulas de exclusión de manera rigurosa, no obstante en forma adecuada⁵. También alienta a los Estados que todavía no lo hayan hecho a que incorporen dentro de la legislación nacional, las cláusulas de exclusión de la Convención de los Refugiados de 1951. Esto es consistente no solo con los fundamentos del derecho de los refugiados, sino también con las resoluciones del Consejo de Seguridad que solicita a los Estados que no concedan protección a los terroristas, en particular la SCR 1373 (2001) y la SCR 1624 del 14 de septiembre de 2005, las cuales exigen medidas adecuadas con respecto a los solicitantes de asilo. Tal y como se afirma en éstas y otras numerosas resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, sin embargo, dichas medidas requieren ajustarse al derecho internacional, incluido el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario.

19. Los delitos a los que se refiere el artículo 1F(a) de la Convención sobre los Refugiados de 1951, (delitos contra la paz, delitos de guerra o delitos contra la humanidad), son aquellos descritos en los instrumentos internacionales y tienen que ser interpretados a la luz de una serie de fuentes del derecho penal internacional en evolución. Los delitos que en tiempos de paz, pueden calificar adecuadamente como actos de terrorismo, por lo general cumplen con la definición de delitos de guerra si se cometen en el contexto de un conflicto armado. Bajo ciertas circunstancias, estos actos también pueden constituir delitos contra la humanidad.

20. El artículo 1F(c) se refiere a los actos contrarios a las finalidades y principios de las Naciones Unidas. Muchos de los actos contemplados en el ámbito de esta disposición solo pueden ser cometidos por personas que actúan en nombre de los Estados o de los cuasi Estados, porque las finalidades y los principios de las Naciones Unidas pretenden ser una guía para las relaciones entre los Estados. Sin embargo, los actos que son

⁵ Para mayor información, por favor ver: ACNUR, *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*, 4 de septiembre de 2003:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2004/2554> y del Documento del ACNUR sobre la aplicación de las cláusulas de exclusión que forma parte integral del documento mencionado anteriormente:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2004/2552>.

considerados adecuadamente de naturaleza terrorista, y que por su gravedad y su naturaleza son capaces de afectar la paz y la seguridad internacional o las relaciones amistosas entre los Estados, también pueden estar contemplados en el ámbito de este criterio de exclusión. El ACNUR acepta que las personas que no tienen una posición de autoridad en un Estado pueden ser excluidas con base en el artículo 1F(a), siempre que se demuestre que incurrieron en responsabilidad individual por los actos en cuestión.

21. No obstante lo mencionado anteriormente, el artículo 1F(b) sigue siendo una disposición central. Esta cláusula de exclusión se refiere a “graves delitos comunes” (cometidos fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada), pero esto generalmente abarca actos prohibidos en virtud de las convenciones y protocolos internacionales pertinentes relacionados con terrorismo, a pesar de cualquier motivo político detrás de esos actos. De acuerdo con enfoques desarrollados en el contexto de la extradición, que son pertinentes también en el contexto de la exclusión, los actos violentos de terrorismo es probable que fallen las pruebas de predominio y proporcionalidad utilizados en muchas jurisdicciones para determinar el carácter político de un delito.

22. En vista de la gravedad de los temas y las consecuencias de tomar una decisión incorrecta, la aplicación de cualquier cláusula de exclusión debe seguir siendo evaluada en forma individual, basada en la evidencia disponible, y de acuerdo con las normas básicas de equidad y justicia. Tal y como se mencionó anteriormente, esta evaluación debe darse dentro del procedimiento de determinación de la condición de refugiado, a pesar de que se da en procedimientos especialmente concebidos para la exclusión.

23. La evaluación también debe ser, desde la perspectiva del ACNUR, sensible a ciertas consideraciones adicionales. En primer lugar, para determinar si la exclusión se justifica, no es suficiente basarse en la designación como “terrorista” de un delito, persona o grupo en particular. En lugar de centrarse en el término, es necesario determinar si los actos en cuestión constituyen delitos de los contemplados en el ámbito del artículo 1F. En segundo lugar, la exclusión requiere una determinación de que la persona concernida incurrió en responsabilidad individual por los actos en cuestión, ya sea como autor o por medio de su participación en la comisión de estos actos por otra persona. En tercer lugar, aun cuando los procedimientos de exclusión no equivalen un juicio penal completo, el criterio de prueba (“motivos fundados para considerar”) tiene que tener un umbral más amplio que la mera sospecha, y desde el punto de vista del ACNUR, debe ser más que un balance de probabilidades.

24. Cuando existe prueba suficiente de que un solicitante de asilo pertenece a un grupo extremista involucrado en la comisión de delitos graves, incluidos los delitos considerados de naturaleza terrorista, la información disponible sobre este grupo puede apoyar la conclusión de que cualquier persona que voluntariamente se convirtió en miembro o sigue siéndolo puede ser considerado que ha incurrido en responsabilidad individual por los delitos en cuestión. En los procedimientos de asilo, esto puede dar lugar a una presunción refutable de la responsabilidad individual en estos casos, dando como resultado que la carga de la prueba se traslade al solicitante de asilo. La posición del individuo en la organización en cuestión, incluido la voluntariedad de su pertenencia, así como la fragmentación de ciertos grupos, sin embargo, serían examinadas y tomadas en cuenta para llegar a la determinación de la exclusión.

25. El ACNUR aprecia plenamente la necesidad de abordar el financiamiento y otras formas

de apoyo a grupos terroristas, de acuerdo con la resolución SCR 1373 (2001) y las subsiguientes resoluciones, así como la Convención Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo de 1999. Brindar fondos a estos grupos en principio podría equivaler a un delito excluible o dar lugar a la responsabilidad individual por otros delitos, no obstante se debe considerar las particularidades de cada caso, ya que no todos estos actos podrían alcanzar la gravedad requerida para estar contemplados en el ámbito del artículo 1F. Dependiendo de las circunstancias particulares, cuando las cantidades son pequeñas y se brindaron de forma esporádica, por ejemplo, el delito puede que no alcance el nivel de gravedad requerido.

26. Si se aplica una cláusula de exclusión a una persona, esta no puede beneficiarse de la protección internacional de los refugiados en virtud de la Convención de los Refugiados de 1951. La persona que ha sido excluida aún podría estar protegida contra el retorno a un país donde esté en riesgo de sufrir malos tratos en virtud de otros instrumentos internacionales. Cuando sea posible para el Estado en cuestión ejercer la jurisdicción sobre los actos que dieron lugar a la exclusión, el ACNUR recomienda iniciar un procedimiento penal.

G. Cancelación y revocación de la condición de refugiado

27. Las sospechas generalizadas basadas en la religión, el origen étnico o nacional, o la afiliación política no justifican un proceso de revisión general, y mucho menos la reapertura de una determinación de la condición de refugiado ya finalizada. La cancelación de la condición de refugiado, es decir, una decisión que invalida el reconocimiento inicial de la condición de refugiado, normalmente solo se da al evidenciar un fraude o falsedad con respecto a hechos esenciales en la decisión sobre la condición de refugiado. Esto significa que la condición de refugiado se puede cancelar, si surge que el criterio de “inclusión” no se cumplió en el momento, por ejemplo, debido a que el individuo estaba huyendo legítimamente del enjuiciamiento en lugar de persecución, o si una vez conocidos todos los hechos pertinentes se hubiera aplicado una cláusula de exclusión. La revocación de la condición de refugiado podría ser adecuada si se establece en los procedimientos que ofrecen salvaguardas apropiadas, que existan motivos graves para considerar que la persona ha cometido actos contemplados en el ámbito del artículo 1F(a) o (c) de la Convención sobre los Refugiados de 1951, después del reconocimiento como refugiado⁶.

H. Expulsión, incluido el país de origen

28. El ACNUR está preocupado de que los Estados puedan inclinarse a expulsar a grupos o individuos con base en criterios de origen religioso, étnico o nacional, o afiliación política, por la mera suposición de que pueden estar involucrados en actividades terroristas. El derecho internacional de los refugiados, en particular el artículo 33(2) de la Convención sobre los Refugiados de 1951, no prohíbe la expulsión de refugiados reconocidos, siempre y cuando se establezca en el caso individual que la persona constituye un peligro para la seguridad o la comunidad del país de asilo. Como este peligro debe sobrepasar los riesgos de regresar, el ACNUR señala que estas decisiones sobre la expulsión se deben tomar de acuerdo con el debido proceso de ley,

⁶ Para mayor información, por favor ver: ACNUR, *Nota sobre la cancelación del estatuto de refugiado*, 22 de noviembre de 2004: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7092.pdf?view=1>.

el cual justifica la amenaza a la seguridad y permite que el individuo brinde cualquier prueba que pueda contradecir las acusaciones.

29. La expulsión y la exclusión son dos procesos diferentes. La exclusión deniega la condición de refugiado a las personas que las considera no merecedoras porque han cometido determinados delitos graves o actos atroces, mientras que al mismo tiempo previene que los fugitivos se escapen de la justicia por estos delitos. La exclusión protege la integridad de la institución de asilo. La expulsión tiene por objetivo proteger el país de asilo y depende de la valoración de una amenaza presente o futura. El umbral para el retorno de los refugiados a su país de origen, como una excepción del principio de no devolución, tiene que ser especialmente restrictivo.

I. Extradición

30. El derecho internacional de los refugiados no impide la extradición de refugiados reconocidos o solicitantes de asilo. Sin embargo, la extradición solo podrá concederse si la entrega de la persona requerida al Estado requirente es conforme con el principio de no devolución. Específicamente, el artículo 33(1) de la Convención sobre los Refugiados de 1951, establece una prohibición obligatoria de extraditar a un refugiado a su país de origen, con excepción en las circunstancias expresamente establecidas en el artículo 33(2). Un refugiado, sin embargo puede ser extraditado a un país distinto del país de origen, siempre que no lo exponga a un riesgo de persecución ni en el país que solicitó la extradición u otro país.

31. Los solicitantes de asilo sujetos a una solicitud de extradición del país de origen disfrutan de la protección contra la devolución de acuerdo con el artículo 33(1) de la Convención sobre los Refugiados de 1951, mientras su solicitud está en estudio, incluso en la etapa de apelación. En estos casos, cualquier información relacionada a la solicitud de deberá ser considerada, a la luz de todas las circunstancias pertinentes. Los procedimientos de asilo y de extradición pueden llevarse a cabo en forma paralela. Las obligaciones del Estado de acogida en virtud del derecho internacional de refugiados requieren, sin embargo, que la solicitud de asilo sea determinada por un órgano especializado y competente para evaluar la elegibilidad de la protección internacional, y que la determinación de la solicitud de asilo debe preceder la decisión sobre la concesión de la extradición.

32. En el caso de una solicitud de extradición de un solicitante de asilo de un país distinto al país de origen, el procedimiento de asilo podría suspenderse y la persona requerida puede ser extraditada, siempre y cuando se demuestre que esto no daría lugar a un riesgo de persecución y se adopten disposiciones para asegurar que la persona en cuestión tendrá acceso a una determinación de la solicitud de asilo de conformidad con las normas exigidas en virtud de la Convención sobre los Refugiados de 1951, después de que terminen los procedimientos penales. En los casos en que la extradición puede que no proceda por motivos relacionados con el riesgo de persecución u otra clase de daños graves a la entrega, desde el punto de vista del ACNUR, el enjuiciamiento en el país de asilo es la respuesta adecuada de conformidad con el principio *aut dedere aut judicare* (“extraditar o enjuiciar”)⁷.

⁷ Para mayor información, por favor ver: ACNUR, *Nota de orientación sobre la extradición y la*

J. Incrementar la aplicación del derecho penal

33. El ACNUR acogería con beneplácito la adopción de un convenio general sobre el terrorismo internacional y de otros instrumentos internacionales o regionales, que sirvan también como un marco acordado para la legislación nacional. El ACNUR ya ha formulado comentarios sobre el proyecto de la convención y de varias disposiciones de la legislación nacional. El cierre de los vacíos jurisdiccionales y la claridad sobre la definición de los delitos de terrorismo son importantes para combatir de manera efectiva el terrorismo.

34. No obstante, el ACNUR hace un llamamiento a los gobiernos para asegurar que los términos de los instrumentos internacionales y la legislación nacional no impliquen ninguna vinculación injustificada entre los solicitantes de asilo/refugiados y los terroristas. Además, es necesario que las definiciones sean bien precisas. Si las definiciones son muy amplias y vagas, existe el riesgo de que algunas personas abusen de la etiqueta de “terrorista” con fines políticos, por ejemplo, para penalizar las actividades de los oponentes políticos. Este es un motivo de preocupación para el ACNUR, que podría conducir a recriminaciones que equivalgan a persecución.

K. La importancia permanente del reasentamiento y de otras vías regulares para alcanzar la seguridad

35. Dado que el número de desplazados forzados ha alcanzado la cifra de 60 millones en todo el mundo, y muchos de ellos huyen de situaciones de violencia y conflicto prolongado, el apoyo continuo del reasentamiento es vital. El ACNUR sigue buscando la diversificación en el número de países de reasentamiento a nivel mundial y de fortalecer sus programas, que abarcan desde la tramitación de emergencia hasta un uso más sistemático del reasentamiento para abordar las soluciones duraderas requeridas por los refugiados. El ACNUR también trabaja con los Estados para brindar otras vías seguras de admisión, como la admisión humanitaria, visas humanitarias, el patrocinio privado, la reunificación familiar, becas, evacuaciones médicas e iniciativas de movilidad laboral, que complementan los programas de reasentamiento existentes y le permite a las personas necesitadas de protección internacional alcanzar la seguridad.

36. En los últimos años, varios países han aumentado sus compromisos de ofrecer reasentamiento u otras formas de admisión humanitaria, sin embargo también hay indicios de que el apoyo a estos programas puede disminuir, especialmente para ciertos grupos, lo cual podría ser contraproducente. En cualquier caso, el ACNUR apoya la mejora en los controles de seguridad, incluso la toma de huellas dactilares a los candidatos al reasentamiento y otras formas de admisión, con el fin de asegurar la integridad de estos procesos.

37. En Europa, el ACNUR ha acogido con satisfacción la adopción de la reubicación europea y los programas de reasentamiento. Estos programas incorporaran controles y medidas de seguridad, incluido un registro adecuado. El programa de reasentamiento mundial del ACNUR junto con la reunificación familiar, el patrocinio privado, y los programas de visas de estudiantes y humanitarias, proporcionan vías

regulares que ofrecen una alternativa al movimiento irregular.

L. Combatir el racismo y la xenofobia

38. Equiparar el asilo con un lugar seguro para los terroristas no solo es legalmente incorrecto, sino que sirve para denigrar a los refugiados ante la opinión pública y promueve el señalamiento de personas de determinadas razas, nacionalidades o religiones, por razones de discriminación y acoso motivado por el odio.

39. Los recientes incidentes de seguridad en Europa y en otras partes ha producido el surgimiento de discursos polarizados y desinformados en algunas instancias. La aplicación plena de la Convención sobre los Refugiados de 1951 y las políticas migratorias de forma más general representan aspectos fundamentales de una respuesta más amplia a los actuales desafíos en este ámbito. Como también advirtió el Secretario General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 2015, después de los ataques terroristas en Beirut y París, debemos evitar las “sospechas equivocadas” sobre los refugiados y migrantes quienes pueden ayudar a luchar contra el extremismo violento, además que tales distorsiones y discriminaciones “solo pueden favorecer a los terroristas que tratan de sembrar divisiones y temores”.

40. Se requiere un liderazgo continuo y firme en este tiempo particularmente difícil para desdramatizar y despolitizar los desafíos humanitarios de proteger a los refugiados y de brindar una mejor comprensión sobre los refugiados y del derecho a buscar asilo.

ACNUR

Ginebra, 17 de diciembre de 2015