

# ¿ESTÁN RECOGIDAS LAS VINCULACIONES ENTRE EL DERECHO DE ASILO Y EL TERRORISMO EN LA ESTRATEGIA GLOBAL CONTRA EL TERRORISMO DE NACIONES UNIDAS?

**Luisa Barrenechea\***

*Sumario:* I. INTRODUCCIÓN. II MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL. III. ALGUNAS CONSECUENCIAS Y POSICIONES RELATIVAS AL ASILO ADOPTADAS TRAS EL SURGIMIENTO DEL TERRORISMO INTERNACIONAL. IV. LEGISLACIÓN EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO QUE AFECTA A REFUGIADOS Y SOLICITANTES DE ASILO. V LA ESTRATEGIA GLOBAL CONTRA EL TERRORISMO DE NACIONES UNIDAS.

## I. INTRODUCCIÓN

Con anterioridad a la adopción de la Estrategia Global contra el Terrorismo por la Asamblea General de Naciones Unidas<sup>1</sup>, el 8 de septiembre de 2006, diversas resoluciones y declaraciones de esta Organización Internacional y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), habían manifestado su preocupación por la relación que existe entre refugio y terrorismo. Este nexo, ha sido objeto de especial interés y estudio tras el surgimiento del terrorismo internacional, que por sus características y por su origen ha acentuado las dos principales implicaciones que hay entre un importante derecho, como es el de asilo, y una de las mayores amenazas para la paz y la seguridad internacional, el terrorismo.

En primer lugar, el origen del terrorismo internacional ha podido incidir negativamente en ciertas percepciones sobre nacionales y solicitantes de asilo de algunos países concretos, dando lugar a que los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo se hayan podido ver vulnerados o perjudicados.

Tras los trágicos atentados de Nueva York y Washington el 11 de septiembre de 2001, el ACNUR consciente de las nuevas medidas antiterroristas que se iban a

---

\* Consultora internacional y doctoranda Universidad Rey Juan Carlos.

<sup>1</sup> [www.un.org/terrorism/strategy-counter-terrorism.html](http://www.un.org/terrorism/strategy-counter-terrorism.html).

implementar y comprendiendo la necesidad de las mismas, emitió un comunicado en que plantea dos preocupaciones fundamentales: la primera, que los solicitantes de asilo sean victimizados y perjudicados por medidas excesivamente restrictivas; y la segunda, que los principios de protección de los refugiados sean vulnerados.

Esta inquietud fue planteada días después de los atentados, el 24 de septiembre de 2001, por el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, que manifestó, “ninguna persona, ninguna región ni ninguna religión deben ser condenados a causa de los actos abominables de unos cuantos individuos”. En términos similares se expresó el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Antonio Guterres, en una visita oficial a Brasil en 2005. Durante este viaje expresó, “los refugiados no son terroristas, ellos son víctimas del terrorismo, y las sociedades necesitan tomar conciencia de que el refugiado no es ni un criminal ni un terrorista” y puntualizó, “es necesario luchar contra la intolerancia, la irracionalidad, la xenofobia y el racismo”.

En segundo lugar, la letalidad, la alarma social y las graves consecuencias que el terrorismo yihadista provoca, hace necesario que para combatir esta amenaza se utilicen múltiples medidas preventivas y reactivas, una de las cuales, es evitar que el estatuto de refugiado pueda ser utilizado de forma ilegítima por terroristas y por personas relacionadas con esta grave actividad criminal.

Los atentados de Londres, Madrid, Riad, Casablanca, Nueva York, Bombay, Nairobi, Sharm el Sheij, Beslan, Dar es Salaam, Bali, entre otros, han ocasionado más de 5.400 víctimas mortales y más de 10.300 heridos. Un terrorismo de graves consecuencias directas e indirectas que ha justificado que haya sido necesario implementar importantes y urgentes medidas antiterroristas.

Estas nuevas medidas multidimensionales (judiciales, policiales, políticas, económicas) y el refuerzo de la cooperación internacional, tienen como fin prioritario evitar la comisión de nuevos atentados. En este contexto de prevención encaja y se justifica plenamente el tratar de evitar que los terroristas o los que apoyan sus acciones (financiadores, cooperadores, instigadores, encubridores, etc) puedan beneficiarse de los efectos positivos y de la protección internacional que brinda el derecho de asilo y el estatuto de refugiado.

## **II. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL**

Los dos instrumentos jurídicos más importantes de protección de los refugiados, el Convenio de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967, no mencionan el terrorismo en su articulado. Parece debido a que el contexto histórico en que se promulgaron estas normas, las amenazas para la paz y la seguridad internacional eran muy diferentes a las que existen en la actualidad, y con estos instrumentos internacionales lo que se pretendía era dotar de un marco jurídico adecuado a un colectivo numeroso que demandaba urgentemente protección internacional.

Aunque el objetivo prioritario de estas dos normas y de otros instrumentos internacionales es garantizar los derechos y libertades de los refugiados<sup>2</sup>, ya el artículo 1 F) del Convenio recoge una serie de exclusiones respecto a personas que no se consideran merecedoras de protección internacional.

Este artículo establece que:

*“Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:*

- a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos.*
- b) Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio antes de ser admitida en el como refugiada.*
- c) Que se haya hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas”.*

Estas restricciones conocidas como “cláusulas de exclusión” fueron olvidadas y escasamente aplicadas hasta los años noventa, en que debido a la guerra de los Balcanes y a la crisis en los Grandes Lagos, surgió la preocupación de que su no aplicación podría proteger a genocidas o a personas que hubieran cometido graves delitos contra la humanidad. Por ello, en el año 1996 el ACNUR emitió un documento en el que se recogían los criterios para la aplicación de las cláusulas de exclusión, siendo a raíz del 11 de septiembre de 2001 un tema que ha sido objeto de estudio y de interés por los Estados y por la Comunidad Internacional.

Si bien estas cláusulas no se refieren expresamente a los delitos de terrorismo, tanto para la doctrina como para posteriores convenios y resoluciones, existe unanimidad respecto a que las actividades terroristas encajan perfectamente en las cláusulas de exclusión<sup>3</sup>. En este mismo sentido, el ACNUR considera que los atentados del 11 de septiembre de 2001 se trataron de un crimen contra la Humanidad.

---

<sup>2</sup> La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) recoge el derecho a solicitar y gozar de protección frente a la persecución; el Convenio de Ginebra (1949) relativo a la protección de civiles en tiempo de guerra, que protege a los refugiados durante la guerra; la Protección contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes (1984) que recoge el derecho a no ser devuelto al lugar donde puede ser perseguido; la Convención de los Derechos del Niño (1989) protege al niño refugiado; etc.

<sup>3</sup> Mariño, F. “Justicia penal internacional y cláusulas de exclusión del estatuto de refugiado”. Informe sobre la situación de los refugiados en España. CEAR. 2004. pp 261 y 262.

Unos días después de los letales atentados, la Resolución 1.373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, “*Nuevas medidas para combatir el terrorismo*”, de 28 de septiembre de 2001, manifestaba que, “exhorta a los Estados a asegurar de conformidad con el Derecho Internacional, que el estatuto de refugiado no sea utilizado de modo ilegítimo por los autores, organizadores o patrocinadores de actos de terrorismo, y que no se reconozca la reivindicación de motivaciones políticas como causa de denegación de las solicitudes de extradición de presuntos terroristas”.

Con posterioridad, otras resoluciones de Naciones Unidas han incidido en este sentido<sup>4</sup>. Es destacable que incluso, la resolución de la Asamblea General 58/174 de 22 de diciembre de 2003, insta a los Estados que hayan concedido la condición de refugiado o asilo a personas que hayan participado en actos de terrorismo o los hayan reivindicado, a que reconsideren la situación.

Más recientemente, el Informe del Secretario General “*Unidos contra el terrorismo: recomendaciones para una estrategia global de lucha contra el terrorismo*” de 27 de abril de 2006, reafirma la necesidad de que las medidas antiterroristas no vulneren las normas relativas a los derechos humanos, al derecho de los refugiados y al derecho humanitario. Recoge explícitamente que los Estados velen porque el estatuto de refugiado no sea utilizado de modo ilegítimo por los terroristas, pero que en paralelo, no se vulneren los derechos de los verdaderos refugiados y solicitantes de asilo.

### **III. ALGUNAS CONSECUENCIAS Y POSICIONES RELATIVAS AL ASILO ADOPTADAS TRAS EL SURGIMIENTO DEL TERRORISMO INTERNACIONAL**

El ACNUR consciente de la gravedad de la amenaza que supone el terrorismo, se muestra partidario de establecer mayor rigor en las medidas de seguridad, y de fortalecer la cooperación internacional y el control fronterizo para identificar sospechosos de terrorismo, pero no de restringir los principios que fundamentan la protección de los refugiados. Esta Agencia de Naciones Unidas ha recogido estas preocupaciones en el Manual del ACNUR (y en las directrices que lo complementan)<sup>5</sup>, y aboga por la necesaria adopción de una definición de terrorismo que contribuiría a clarificar la aplicación de las cláusulas de exclusión a los terroristas.

La inexistencia de una definición común de terrorismo da lugar a que la aplicación de las cláusulas de exclusión se produzca a discrecionalidad de los Estados.

---

<sup>4</sup> Resolución 1566 (8 de octubre de 2004), Resolución 1535 (26 de marzo de 2004), Resolución 1456 (20 de enero de 2003), Resolución 59/46 de 2004 (Medidas para eliminar el terrorismo internacional); Resolución 60/158 de 2005 (Protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo); etc.

<sup>5</sup> Manual de Procedimientos y Criterios para determinar la condición de Refugiado y sobre la aplicación de las cláusulas de exclusión. ACNUR. Ginebra 1992. En 2003 se aprobaron diversas directrices (una del 4 de septiembre sobre aplicación de las cláusulas de exclusión).

Puede provocar la exclusión de personas merecedoras de protección, al considerar por ejemplo algún Estado como terroristas a los que no están de acuerdo con un régimen político<sup>6</sup>.

Por ello, la definición de terrorismo contribuiría a clarificar la aplicación del artículo 1 F) del Convenio en estos supuestos de delitos de terrorismo, ya que en ningún caso se puede considerar este artículo como una mera disposición antiterrorista, ya que se creo en otro marco y con otros fines más amplios.

Respecto al procedimiento de aplicación hay unanimidad en que las cláusulas de exclusión son de naturaleza excepcional y deben aplicarse escrupulosa y restrictivamente. Aún así, el ACNUR entiende el deseo de los Estados de que se determine la exclusión lo más pronto posible, sobretodo cuando se trate de sospechosos de terrorismo, y que en el caso de que existan sospechas de participación en actos terroristas se puedan justificar contactos con el país de origen del presunto terrorista para recabar información y pruebas, obviando así la exigencia de confidencialidad de la solicitud de asilo para no poner en peligro a los familiares del solicitante.

Otro importante derecho de los refugiados, el derecho de *non refoulement* (principio de no devolución), ha sido objeto de controversia tras el surgimiento del terrorismo internacional.

Este derecho recogido en el artículo 33.1 de la Convención de Ginebra, prohíbe la devolución o expulsión de un refugiado a un país en el que pueda peligrar su vida o su libertad. Sin embargo, tiene una excepción (artículo 33.2) respecto a refugiados que por razones fundadas sean considerados un peligro para la seguridad del país en el que se encuentren. Este artículo que se refiere únicamente a refugiados, según la doctrina y la jurisprudencia debe interpretarse como aplicable también a los solicitantes de asilo, e incluso a los inmigrantes<sup>7</sup>.

El derecho de no devolución es una norma jurídica internacional que tiene como fin prevenir las violaciones de derechos humanos obligando a respetar el estándar mínimo de protección de estos importantes derechos, que se refieren al derecho a la vida, a no ser sometido a tortura, a no ser sometido a esclavitud, a tener un proceso justo, etc.

Dentro de estos derechos humanos es donde se sitúa el que no se pueda extraditar a una persona, ni aunque haya cometido delitos de terrorismo, a un país donde

---

<sup>6</sup> Esta preocupación de la inexistencia de una definición de terrorismo y los derechos humanos la plantea también el relator de Naciones Unidas sobre la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Martin Scheinin, Informe del Consejo Económico y Social sobre "Promoción y protección de los Derechos Humanos". E/CN.4/2006/98, 28 de diciembre 2005. pp. 8-16. [www.acnur.org/biblioteca/pdf/4882.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4882.pdf).

<sup>7</sup> Peral, L. "Límites jurídicos al discurso político sobre el control de flujos migratorios: non refoulement, protección en la región de origen y cierre de fronteras europeas". Revista Electrónica de Estudios Internacionales, nº 11/2006. pp. 5-7.

su vida o su integridad corran peligro. En este sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha afirmado este principio con carácter general cuando el devuelto, expulsado o extraditado lo vaya a ser a un Estado en que pueda poner en peligro su vida o pueda sufrir torturas, manifestando expresamente la protección del Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>8</sup>. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha creado también jurisprudencia sobre esta materia a través de alguna importante sentencia como la del asunto Soering contra Reino Unido<sup>9</sup>.

La aplicación de esta excepción tras el surgimiento del terrorismo global, y la supuesta entrega de terroristas a algunos países concretos sin obtener garantías suficientes para su seguridad y su integridad, ha sido objeto de investigación por organizaciones de defensa de los derechos humanos<sup>10</sup>, y también de alguna importante Decisión del Comité contra la Tortura de Naciones Unidas (decisión de 25 de mayo de 2005 en el caso Agiza contra Suecia).

Para la organización no gubernamental Amnistía Internacional, los Estados que violan los derechos humanos niegan reiteradamente tales abusos y toman medidas para ocultarlos, por lo que no pueden considerarse fiables las garantías diplomáticas (compromisos hechos por el país de origen al país de acogida de que no someterá a malos tratos a la persona cuya devolución solicita) que ofrecen estos Estados. Esta organización que tiene constatados casos de tortura de presuntos terroristas devueltos a países como Siria, Argelia o Egipto, plantea que los Estados deben ejercer su jurisdicción respecto a actos de terrorismo, y que los presuntos terroristas sean juzgados en procesos justos o enviados a países donde sus derechos estén garantizados, siendo así una alternativa adecuada a enviarlos a países donde puedan sufrir tortura.

#### **IV. LEGISLACIÓN EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO QUE AFECTA A REFUGIADOS Y SOLICITANTES DE ASILO.**

Otra consecuencia del terrorismo internacional ha sido la creación de nuevas políticas gubernamentales, que en algunos países han incluido cambios en la legislación de asilo y de extranjería.

---

<sup>8</sup> Los artículos 2 y 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 recogen el derecho a la vida y la prohibición de la tortura.

<sup>9</sup> Sentencia de 07 de julio de 1989. Establece que la entrega de una persona a un país en el que exista pena de muerte daría lugar a la violación del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (“nadie podrá ser sometido a torturas o penas o tratos inhumanos o degradantes”). En este caso el recurrente alega que su extradición a Estados Unidos conllevaría la estancia en el “corredor de la muerte”, que equivaldría a sufrir penas o tratos inhumanos o degradantes. El TEDH resuelve que en el caso de extradición hay un riesgo real de ser sometida a torturas o penas o tratos inhumanos o degradantes.

<sup>10</sup> “Reino Unido: expulsión de presuntos terroristas”, noticia 284/2005 e “Informe 2006: el estado de los derechos humanos en el mundo”. Amnistía Internacional. 2006.

Entre la nueva legislación antiterrorista se pueden destacar entre otras la Anti-Terrorism, Crime and Security Act (Reino Unido, 2001) que permitía la detención indefinida de extranjeros sospechosos de terrorismo (declarada ilegal por incompatibilidad con el Convenio Europeo de Derechos Humanos por lo que se aprobó la Ley de Prevención del Terrorismo en 2005); la USA Patriot Act (Estados Unidos, 2001) que permitía la detención sin cargos; Otto-Katalog (Alemania, 2002) que modifica la ley de asilo prohibiendo la entrada a presuntos terroristas e incluye un control estricto sobre asociaciones y grupos religiosos de carácter islamista; Immigration and Refugee Act (Canadá, 2002) que elimina recursos de apelación a extranjeros, reduce la asistencia jurídica, establece medidas de interceptación en frontera, etc.

Este endurecimiento de las políticas de inmigración y asilo, generalmente justificado por los gobiernos con el objetivo de fortalecer a los países frente a las nuevas amenazas para la seguridad (en sentido amplio, incluyendo la inmigración ilegal), han sido también objeto de discusión por diferentes colectivos y organizaciones de derechos humanos.

Para Amnistía Internacional, la retórica de la “guerra contra el terror” ha proporcionado a algunos Estados la excusa necesaria para incrementar los controles fronterizos, relacionando falsamente a los refugiados con el terrorismo y la criminalidad, y provocando la hostilidad hacia los solicitantes de asilo<sup>11</sup>.

Sin embargo, algunos interesantes análisis han estudiado la implicación de terroristas extranjeros en Estados Unidos desde la década de los 90 hasta el año 2004, incluyendo a los terroristas suicidas del 11-S<sup>12</sup>.

Estos estudios han llegado a la conclusión de que en un porcentaje muy alto los terroristas habían violado las leyes de inmigración y habían solicitado asilo en el país, y que al-Qaeda había utilizado diferentes formas de acceso y entrada en Estados Unidos, detectándose numerosas deficiencias en las políticas de inmigración.

Por ello, este estudio incluye una serie de razones por las que el asilo se considera una buena elección para los terroristas. Entre estas incluye: que la solicitud por sí misma mantiene al solicitante exento de las deportaciones o detención; si un solicitante de asilo está en la frontera, entrada o tribunal y no parece una amenaza para la seguridad pública, la falta de espacio para la detención preventiva supone que se permita el acceso; a menudo la única información disponible para un juez es la palabra del solicitante sin corroborar las evidencias, por lo que es relativamente fácil la presentación de solicitudes fraudulentas. Por estas razones el informe aconseja que el personal de inmigración debería tener especial cuidado con los solicitantes de asilo de países que se consideran de alto riesgo para la seguridad de Estados Unidos.

---

<sup>11</sup> “El estado de los derechos humanos en el mundo”. Amnistía Internacional. 2006.

<sup>12</sup> “Immigration and Terrorism. Moving beyond the 9/11 staff report on Terrorism Travel” y “Europe’s mujahideen. Where Mass immigration Meets Global Terrorism”. Center for Immigration Studies. 2005.

En términos similares, otro estudio del Nixon Center también sobre sospechosos y condenados por terrorismo, concluye que el sistema de asilo es más seguro en Estados Unidos que en Canadá o Europa, donde muestra debilidades que pueden ser aprovechadas por los terroristas<sup>13</sup>.

En España, la legislación de asilo no se ha visto reformada considerablemente ni tras el 11-S, ni tras haber sufrido el grave atentado del 11 de marzo de 2004 en Madrid. En este atentado que acabó con la vida de 191 personas y que causó 1.849 heridos, es destacable que 20 de los 29 imputados inicialmente por la Audiencia Nacional<sup>14</sup>, no se traten de ciudadanos españoles<sup>15</sup>, si bien ninguno de ellos había accedido a nuestro país utilizando el proceso de asilo.

Los procesos de asilo exigen rigurosas medidas de identificación y de verificación de documentación que hace que generalmente los terroristas prefieran utilizar otros cauces de entrada y acceso de menor control, y que no les ponen en el punto de mira de las agencias policiales y de inteligencia. Sistemas de entrada como son los visados de estudios, de residencia, de trabajo o incluso por matrimonio.

## **V. LA ESTRATEGIA GLOBAL CONTRA EL TERRORISMO DE NACIONES UNIDAS**

Frente a este complejo contexto de fortalecer a los países frente al terrorismo sin restringir o vulnerar los derechos y libertades de los ciudadanos, y transcurridos cinco años de los atentados del 11 de septiembre de 2001, las Naciones Unidas han adoptado un nuevo e importante instrumento antiterrorista que tiene como fin unir los esfuerzos nacionales, regionales e internacionales en la prevención y combate del terrorismo. Se trata de la Estrategia Global contra el Terrorismo, que no podía dejar de recoger las preocupaciones de los Estados respecto al derecho de asilo y el terrorismo.

Esta estrategia incluye junto con la Resolución un Plan de Acción con importantes medidas, para evitar la propagación del terrorismo, de contención y prevención, para fortalecer la capacidad de los Estados y el papel de las Naciones Unidas en esta tarea, y para asegurar el respeto a los derechos humanos y al Estado de derecho en el combate al terrorismo.

No recoge la tan “esperada” definición de terrorismo, pero sí importantes recomendaciones y manifestaciones (condena al terrorismo, tolerancia y respeto frente a las diferentes culturas, etc), así como múltiples medidas multifuncionales. Todas ellas, con el fin último de impedir y dificultar que los terroristas puedan alcanzar sus objetivos.

---

<sup>13</sup> “Bearers of Global Jihad? Immigration and National Security after 9/11. 2004. p. 129.

<sup>14</sup> En la fase de calificaciones definitivas del juicio oral uno de los imputados ha quedado libre de cargos.

<sup>15</sup> Un egipcio, dos sirios, un argelino, un libanés, un tunecino y catorce marroquíes.



En lo relativo a los solicitantes de asilo y refugiados, en el apartado 2º del Plan de Acción respecto a las medidas antiterroristas preventivas y de combate al terrorismo, impulsa a adoptar las necesarias para evitar que con anterioridad a la solicitud de asilo o una vez ya solicitado, pueda ser utilizado el estatuto de forma ilícita, estando los solicitantes de asilo o los refugiados involucrados en acciones terroristas de todo tipo (organización, captación, financiación, etc).

En este mismo apartado del Plan de Acción, se establece la necesidad de asegurar la detención, la acusación y extradición de los terroristas, de acuerdo con los Derechos nacionales y el Derecho Internacional, así como de procurar la necesaria asistencia y cooperación judicial, e implementar y concertar acuerdos de extradición.

Por tanto, la Estrategia Global contra el Terrorismo claramente y de forma expresa recoge la preocupación de los Estados respecto a que el estatuto de refugiado y el derecho de asilo no sean utilizados de forma fraudulenta por los terroristas, instando a adoptar las medidas necesarias para evitar fraudes de ley.

El apartado 4º del Plan de Acción relativo a la necesidad de respetar los Derechos Humanos y el Estado de derecho en la lucha contra el terrorismo, incide en que los Estados deben adoptar las medidas antiterroristas bajo el cumplimiento del Derecho Internacional, dentro del respeto a los Derechos: Internacional, de los Derechos Humanos, Internacional Humanitario y de los Refugiados, refiriéndose así a la posible vulneración de derechos con motivo de la “lucha contra el terror”.

En este sentido, esta Estrategia contra el terrorismo no es tan expresa, al tratarse de una obligación general de no vulnerar los derechos que componen el conjunto del ordenamiento internacional. No obstante, la amplitud de esta apelación sin establecer casos concretos de vulneración de ciertos derechos - como el de *non refoulement*<sup>16</sup>, no tiene porque ser entendida como de menor importancia. La casuística sobre vulneraciones de derechos puede ser tan extensa, que un ámbito más general puede expresar también de forma contundente, esta exigencia que se solicita a los Estados en su lucha contra el terrorismo.

En España, en la lucha contra el terrorismo de ETA, hemos tenido ejemplos de lo importante que es que los Estados comprendan que el estatuto de refugiado no debe otorgarse a terroristas. Si bien el contexto histórico-político en que se concedían estatutos de refugiado en Francia a terroristas de ETA era muy diferente al actual<sup>17</sup>, el

---

<sup>16</sup> Sí se incluye expresamente en la Resolución 60/158, reconocida en la Estrategia Global contra el terrorismo como el marco básico para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo (IV.1 del Plan de Acción).

<sup>17</sup> El primer acuerdo que manifestó un cambio de postura del gobierno francés en cooperación antiterrorista fue en el año 1983, y antes de ese año ETA ya había asesinado a más de 300 personas (siendo los años 1979 y 1980 los más sangrientos de la organización terrorista), por lo que la no colaboración de Francia contra ETA provocó que las relaciones entre los dos países fueran muy tensas.

cambio en las políticas del país galo en esta materia, junto con su contundente cooperación policial y judicial posterior, puso de manifiesto que la cooperación en territorio francés fue necesaria para debilitar a la organización terrorista, y que casos como el del conocido como “santuario francés” no deberían volver a repetirse<sup>18</sup>.

Por ello, es importante recoger en esta Estrategia de Naciones Unidas estas dos vinculaciones entre refugio y terrorismo.

Supone reforzar un doble objetivo que deberían marcarse las políticas gubernamentales de asilo y refugio en esta compleja realidad internacional, impedir que los terroristas puedan beneficiarse del asilo sin por ello reducir la protección y los derechos de los verdaderos refugiados. Alcanzar este difícil reto será posiblemente una de las claves de las futuras políticas de asilo, objetivo que contribuirá a la respuesta global necesaria para contener esta amenaza.

---

<sup>18</sup> Elorza, A. “La historia de ETA”. (coord). Temas de Hoy. 2006. “El enfrentamiento de ETA con la democracia”. Domínguez, F. pp 310-324.