



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general
7 de febrero de 2024
Español
Original: inglés

Comité de Derechos Humanos

Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 3073/2017** ***

<i>Comunicación presentada por:</i>	Nadeem Khan (representado por el abogado David Matas)
<i>Presunta víctima:</i>	El autor
<i>Estado parte:</i>	Canadá
<i>Fecha de la comunicación:</i>	3 de agosto de 2017 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión adoptada con arreglo al artículo 92 del reglamento del Comité, transmitida al Estado parte el 2 de noviembre de 2017 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	18 de julio de 2023
<i>Asunto:</i>	Denegación de residencia permanente a un refugiado
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Admisibilidad: incompatibilidad <i>ratione materiae</i> ; nivel de fundamentación de las reclamaciones
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; derecho al respeto de la vida familiar y del domicilio
<i>Artículos del Pacto:</i>	7 y 17
<i>Artículos del Protocolo Facultativo:</i>	2; 3; y 5, párr. 2 b)

1. El autor de la comunicación es Nadeem Khan, nacional del Pakistán nacido el 25 de octubre de 1967. Afirma que el Estado parte ha vulnerado los derechos que lo asisten en virtud de los artículos 7 y 17 del Pacto. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Canadá el 19 de agosto de 1976. El autor está representado por un abogado.

* Publicado nuevamente por razones técnicas el 27 de febrero de 2024.

** Aprobado por el Comité en su 138º período de sesiones (26 de junio a 26 de julio de 2023).

*** Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Tania María Abdo Rocholl, Farid Ahmadov, Wafaa Ashraf Moharram Bassim, Rodrigo A. Carazo, Yvonne Donders, Mahjoub El Haiba, Laurence R. Helfer, Carlos Gómez Martínez, Bacre Waly Ndiaye, Hernán Quezada Cabrera, José Manuel Santos Pais, Soh Changrok, Tijana Šurlan, Kobauyah Tchamdja Kpatcha, Teraya Koji, Hélène Tigroudja e Imeru Tamerat Yigezu. De conformidad con el artículo 108 del reglamento del Comité, Marcia V. J. Kran no participó en el examen de la comunicación.



Antecedentes de hecho

2.1 El 13 de mayo de 1997, el autor llegó al Canadá y solicitó la condición de refugiado. El 3 de febrero de 1999, la División de Protección de los Refugiados de la Comisión de Inmigración y Refugiados le otorgó la condición de refugiado en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. El 24 de febrero de 1999, el autor solicitó la residencia permanente en el Canadá.

Procedimientos en virtud del artículo 34 1) de la Ley de Inmigración y Protección de los Refugiados

2.2 A fin de determinar su admisibilidad, el autor fue entrevistado el 1 de noviembre de 1999 y el 15 de marzo y el 18 de octubre de 2005. A la luz de la información recabada, un funcionario de la Agencia de Servicios de Fronteras del Canadá llegó a la conclusión de que, de conformidad con el artículo 34 1) de la Ley de Inmigración y Protección de los Refugiados, había motivos razonables para considerar que el autor no cumplía los requisitos para obtener la residencia permanente por haber sido miembro de organizaciones implicadas en actos de terrorismo, a saber, el Movimiento Mohajir Quami (MQM)¹ y el Movimiento Mohajir Quami-Haqiqi (MQM-H). El 31 de octubre de 2005, el funcionario de la Agencia de Servicios de Fronteras del Canadá redactó un informe sobre la admisibilidad del autor, que fue remitido a una audiencia de admisibilidad ante la División de Inmigración de la Comisión de Inmigración y Refugiados. El autor afirma que no se le dieron explicaciones de por qué no se le había pedido que impugnara su inadmisibilidad por los motivos señalados por la Agencia de Servicios de Fronteras del Canadá, dado que tales motivos de inadmisibilidad ya existían en el momento en que presentó su solicitud de la condición de refugiado². Además, el hecho de que se hubiera concedido al autor la condición de refugiado al amparo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados significaba, de conformidad con la definición de refugiado que figura en el artículo 1 de la Convención, que no había motivos fundados para concluir que había sido cómplice de un acto de terrorismo.

2.3 Tras la audiencia de admisibilidad, que tuvo lugar el 16 de junio de 2006, la Comisión de Inmigración y Refugiados determinó que los criterios previstos en el artículo 34 1) de la Ley de Inmigración y Protección de los Refugiados no eran aplicables al autor y que, por tanto, este podía ser admitido en el Canadá. El recurso del Ministro de Seguridad Pública contra la decisión de la Comisión de Inmigración y Refugiados prosperó y, el 30 de octubre de 2007, la División de Apelaciones de Inmigración determinó que el autor no podía ser admitido en el Canadá. Ese mismo día se dictó una orden de expulsión contra él.

2.4 En noviembre de 2007, el autor solicitó al Tribunal Federal la admisión a trámite de una revisión judicial de la decisión de la División de Apelaciones de Inmigración. En agosto de 2008, el Tribunal Federal desestimó la solicitud de admisión a trámite del autor. Sin embargo, el autor mantuvo su condición de refugiado al amparo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

2.5 En julio de 2014, Departamento de Inmigración, Refugiados y Ciudadanía del Canadá denegó la solicitud de residencia permanente del autor basándose en que no podía ser admitido en el Canadá con arreglo al artículo 34 1) de la Ley de Inmigración y Protección de los Refugiados. El autor presentó al Tribunal Federal una solicitud de admisión a trámite de una revisión judicial de la decisión. Aunque se concedió la admisión a trámite, el 1 de septiembre de 2015 el Tribunal Federal desestimó su solicitud, ya que consideró razonable la decisión por la que se denegaba la solicitud de residencia permanente del autor en razón de su inadmisibilidad.

Procedimiento de exención ministerial

2.6 El 22 de febrero de 2006, paralelamente al procedimiento de admisibilidad, el autor solicitó una exención ministerial en virtud del artículo 34 2) de la Ley de Inmigración y Protección de los Refugiados, que disponía que los hechos enunciados el párrafo 1 del mismo

¹ En 1997, el Movimiento pasó a denominarse Movimiento Muttahida Quami (MQM).

² El autor afirma que la disposición vigente en ese momento era el artículo 19 1) f) iii) B) de la Ley de Inmigración de 1976.

artículo no entrañaban la inadmisibilidad de un residente permanente o un extranjero cuando el Ministro considerase que su presencia en el Canadá no sería contraria al interés nacional³. El 28 de julio de 2011 y el 27 de enero de 2012, el autor presentó información adicional a su solicitud de exención ministerial, incluida una carta de apoyo de un exmiembro del Parlamento por Victoria.

2.7 El 16 de mayo de 2012, el Ministro de Seguridad Pública denegó la solicitud de exención ministerial. El autor presentó una demanda ante el Tribunal Federal, solicitando la admisión a trámite de un recurso de revisión judicial de esa decisión. En septiembre de 2013, a raíz de la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 2013 en la causa *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, la Agencia de Servicios de Fronteras del Canadá presentó una moción de consentimiento para ordenar un nuevo examen de la solicitud de exención ministerial del autor. El 8 de octubre de 2013, el Tribunal Federal aceptó la moción y remitió la solicitud del autor para que se volviera a examinar.

2.8 En enero de 2014, se transmitió al autor un proyecto de recomendación de exención ministerial. El 7 de abril y el 6 de octubre de 2014, el autor aportó observaciones adicionales a su solicitud. El 26 de febrero de 2015, la solicitud de exención ministerial del autor fue rechazada. En la decisión, el Ministro examinó los argumentos del autor en el sentido de que su apoyo al MQM/MQM-H en el Pakistán antes de su llegada al Canadá no equivalía a apoyar el terrorismo. Además, el autor había alegado que el Canadá no consideraba que esa organización fuera una entidad terrorista. El autor había afirmado también que el 10 de abril de 1997 había sido detenido y torturado por la policía y por miembros del Movimiento Muttahida Quami – Altaf (MQM-A). Además, había cuestionado la lógica de que se le denegara la exención ministerial al tiempo que se le permitía permanecer en el Canadá como refugiado. El autor había argumentado que dejarlo en una situación de limbo indefinido atentaría contra los objetivos de la Ley de Inmigración y Protección de los Refugiados, y que su presencia no representaba ningún peligro. No obstante, el Ministro consideró que la participación continuada del autor en las actividades del MQM/MQM-H durante unos 11 años, a pesar de las amenazas, torturas y detenciones que había sufrido, indicaba un patrón de compromiso con la organización y los objetivos que perseguía “mediante actos de terrorismo”. El Ministro también consideró que el autor era consciente de los actos de terrorismo cometidos por el MQM/MQM-H y destacó que las consideraciones relativas a la seguridad nacional y la seguridad pública no se limitaban a una evaluación de la amenaza o el riesgo actuales que una persona podría suponer para el Canadá. En cuanto a la preocupación del autor de que pudiera permanecer en una situación de limbo indefinido como refugiado, el Ministro afirmó que el Canadá había respetado su obligación de no devolución, pero que para convertirse en residente permanente era necesario cumplir otros requisitos previstos en la legislación canadiense. El Ministro argumentó que el marco legislativo establecido por el Parlamento reconocía, por lo tanto, que algunos refugiados amparados por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados a los que se podría considerar inadmisibles por motivos graves tal vez nunca llegaran a adquirir la condición de residentes permanentes.

2.9 El autor solicitó que se admitiera a trámite la revisión judicial de la decisión denegatoria de la exención ministerial. El Tribunal Federal consintió en la admisión a trámite, pero el 11 de diciembre de 2015 desestimó la solicitud de revisión judicial del autor al concluir, tras examinar los argumentos del autor, que eran similares a los que había planteado en su solicitud de exención ministerial y que la decisión relativa a dicha exención era razonable. El Tribunal Federal desestimó el argumento del autor de que la decisión de la División de Protección de los Refugiados de concederle la condición de refugiado a pesar de su pertenencia a una organización terrorista tenía carácter de cosa juzgada a los efectos de la exención ministerial. El Tribunal señaló que ese aspecto no podía tener fuerza de cosa juzgada, ya que no había sido examinado por la División de Protección de los Refugiados. Concluyó que la condición actual del autor era resultado directo de la aplicación de la legislación a sus circunstancias personales, y que sin duda el Parlamento había contemplado esa posibilidad al aprobar la Ley de Inmigración y Protección de los Refugiados. El Tribunal Federal añadió que la jurisprudencia disponía que un refugiado podía optar a la residencia

³ El artículo 34 2) de la Ley de Inmigración y Protección de los Refugiados ha sido derogado y sustituido por una disposición similar que figura en el artículo 36 3) c) de la ley actual.

permanente si no se le consideraba inadmisibile. Las dos cuestiones propuestas por el abogado del autor para su examen por el Tribunal Federal fueron rechazadas por este último, lo que significaba que el asunto no podía recurrirse ante el Tribunal de Apelaciones.

Denuncia

3.1 El autor afirma que ha sufrido daños emocionales y psicológicos a causa de la tensión y el temor que le generan su situación temporal. Afirma que, al denegarle la residencia permanente, el Estado parte lo ha forzado a vivir en una situación de limbo durante los últimos 20 años, lo que equivale a trato cruel en el sentido del artículo 7 del Pacto, debido a la posibilidad de ser expulsado al Pakistán en cualquier momento.

3.2 El autor afirma que la negativa del Estado parte a concederle el derecho a residir en el país de forma permanente constituye una injerencia en el ejercicio de su derecho al respeto de su domicilio al amparo del artículo 17, párrafo 1, del Pacto. Sostiene que la noción de “domicilio” recogida en el artículo 17, párrafo 1, abarca el país de establecimiento de una persona, que no solo se refiere al país de nacionalidad, sino al lugar donde la persona ha creado una red de relaciones personales, sociales y económicas que conforman la vida privada. El autor afirma que no ha podido establecer relaciones duraderas ni formar una familia por su futuro incierto en el Canadá. Afirma haber sufrido un alto nivel de ansiedad y estrés por estar separado de su familia en el Pakistán y no haber podido ver a su padre antes de que muriera en 2013. También teme no poder ver a su madre antes de que fallezca. El autor afirma que no ha podido establecerse en la vida económica del Canadá de manera permanente y ha tenido dificultades, por ejemplo, para conseguir un empleo de larga duración debido a sus permisos de trabajo temporales. Afirma además que nunca se ha sentido realmente miembro de pleno derecho de la sociedad canadiense. Señala que la injerencia del Estado parte en el derecho al respeto de su domicilio es arbitraria y desproporcionada, ya que no establece un equilibrio equitativo entre la seguridad nacional y ese derecho, en violación del artículo 17 del Pacto.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

4.1 En una nota verbal de fecha 6 de junio de 2018, el Estado parte presentó sus observaciones sobre la admisibilidad y el fondo de la comunicación.

4.2 El Estado parte presenta una reseña de los hechos y del procedimiento interno relativo a la solicitud de residencia permanente del autor. En relación con la situación actual del autor en el Canadá, el Estado parte indica que sigue siendo un refugiado amparado por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y que tiene derecho a no ser expulsado del Canadá a un país en el que se enfrentaría a persecución o a un riesgo de tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, a la luz del principio de no devolución. Sostiene que no ha manifestado la intención de expulsar al autor ni ha adoptado ninguna medida en ese sentido, y que los riesgos potenciales a los que podría enfrentarse el autor si alguna vez fuera devuelto al Pakistán no son objeto de la comunicación. El Estado parte afirma que el autor tiene derecho a presentar otra solicitud de exención ministerial. En caso de que esta se le concediera, la situación de inadmisibilidad que lo afecta actualmente no le impediría obtener la condición de residente.

4.3 El Estado parte sostiene que la reclamación del autor de que se encuentra en una situación de limbo, equivalente a un trato cruel en violación del artículo 7 del Pacto y resultante de la denegación de la residencia permanente en el Canadá, debe declararse inadmisibile *ratione materiae* y por falta de fundamentación. El Estado parte argumenta que el Pacto no contempla el derecho de residencia y que debe hacerse una distinción entre la obligación de derechos humanos de no devolución y la residencia permanente, que es una situación migratoria sujeta al derecho y la legislación nacionales. Sostiene que el autor no alega que vaya a ser devuelto al Pakistán, sino que se le deniega la condición de residente permanente, que, como ha señalado anteriormente el Comité, no está definida en el Pacto ni en el derecho internacional⁴. El Estado parte añade que la comunicación del autor se basa en los mismos hechos y argumentos que ya han examinado sus órganos nacionales durante

⁴ *Tsarjov c. Estonia* (CCPR/C/91/D/1223/2003), párr. 7.5.

distintos procedimientos y que no corresponde al Comité volver a evaluar los hechos y las pruebas, a menos que la evaluación de un tribunal fuera claramente arbitraria o constituyera una denegación de justicia. El autor no ha conseguido demostrar que esto sucediera.

4.4 El Estado parte sostiene que el artículo 7 del Pacto se aplica a los actos pero no a la percepción del autor de encontrarse en una situación de limbo, que no puede constituir en sí misma una tortura o pena. Aunque el artículo 7 protege también la integridad psíquica e incluye la prohibición de actos que causen “malestar psíquico”, el Estado parte sostiene que los sentimientos personales de incertidumbre del autor acerca de su situación migratoria no alcanzan el umbral de malestar psíquico previsto en el artículo 7.

4.5 Con respecto a la reclamación del autor en relación con el artículo 17, párrafo 1, del Pacto, el Estado parte rechaza la interpretación que hace el autor de la expresión “país de establecimiento”. Sostiene que el término “domicilio” con arreglo al artículo 17 alude al lugar donde una persona reside o ejerce sus ocupaciones habituales, en referencia al derecho a la vida privada y no a la residencia en un país extranjero. Tampoco cabe interpretar que incluya una obligación positiva de conceder una determinada condición inmigratoria, ya que el Comité ha considerado anteriormente que el Pacto no contempla los derechos de asilo, residencia permanente ni ciudadanía. El Estado parte sostiene que la referencia del autor a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos es irrelevante, ya que el Estado no es parte en el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos) y, por tanto, no está vinculado por las decisiones de dicho Tribunal. Por otra parte, la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto *Sisojeva y otros c. Letonia* se refería a hechos diferentes. Además, en ese caso el Tribunal afirmó que “solo razones de naturaleza particularmente grave podían justificar la denegación” de la regularización⁵. El Estado parte afirma que la inadmisibilidad del autor por su pertenencia a una organización terrorista es una de esas razones. También afirma que las disposiciones contenidas en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y en el Pacto están redactadas de forma diferente y utilizan distintos criterios.

4.6 El Estado parte afirma que el autor, según su propia admisión, ha podido trabajar en el Canadá, entablar relaciones de pareja, participar en actividades comunitarias y sociales y mantener vínculos afectivos con sus familiares que también residen en el Canadá. Reitera que el hecho de que el autor no haya podido obtener la condición de residente permanente no constituye una injerencia en sus derechos protegidos por el artículo 17 del Pacto. En cuanto a la preocupación del autor por ver a su madre, el Estado parte añade que el artículo 17 no es aplicable a la reunificación familiar en el contexto de familiares que han estado separados durante muchos años⁶. Concluye que la situación del autor es conforme a derecho y proporcionada a sus circunstancias personales, y no es arbitraria.

4.7 El Estado parte reitera que la comunicación es íntegramente inadmisibles por incompatibilidad con el ámbito de aplicación del Pacto y por falta de fundamentación suficiente. Sostiene además que, en caso de que el Comité considere la comunicación admisible en su totalidad o en parte, debería estimar que carece totalmente de fundamento, ya que el autor no ha demostrado que se hayan vulnerado los derechos protegidos por el Pacto.

Comentarios del autor acerca de las observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

5.1 El 12 de agosto de 2018, el autor presentó sus comentarios sobre las observaciones del Estado parte. Refuta el argumento de que no sea creíble su afirmación de que desconocía la implicación del MQM y el MQM-H en actividades terroristas. Sostiene que nada indica que en su educación se le hubieran dado a conocer las actividades terroristas de las organizaciones, ni que estas hubieran admitido su implicación en actividades terroristas durante el período en que estuvo vinculado a ellas y con anterioridad a ese momento. El autor afirma que es creíble que no tuviera conocimiento de tales actividades, y que el Estado parte no ha demostrado lo contrario.

⁵ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Sisojeva and others v. Latvia*, demanda núm. 60654/00, sentencia, 16 de junio de 2005, párr. 108.

⁶ A. S. c. *el Canadá*, comunicación núm. 68/1980.

5.2 El autor alega que un dictamen adverso sobre la credibilidad de un refugiado sin que se celebre una audiencia o siquiera una entrevista es arbitrario y constituye una denegación de justicia, como declaró el Tribunal Supremo en la sentencia *Singh v. Minister of Employment and Immigration*⁷. En su caso, la decisión relativa a su solicitud de exención ministerial se adoptó sin que se celebrara una audiencia o una entrevista. Además, la División de Apelaciones de Inmigración confundió distintas facciones del MQM. Solo se preguntó si el autor tenía conocimiento de la violencia ejercida por el MQM-A, que es una facción con la que el autor nunca tuvo ningún vínculo. En sus conclusiones, la División de Apelaciones de Inmigración examina únicamente si era creíble que el autor desconociera la violencia de las organizaciones, y no aporta pruebas de que el autor estuviera al corriente de que estas llevaban a cabo actividades terroristas.

5.3 El autor reitera que el hecho de que se hubiera determinado su condición de refugiado amparado por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados significaba, de conformidad con el artículo 1, párrafo F, de la Convención, que no había motivos fundados para creer que había sido culpable de un acto de terrorismo. Contrariamente a lo que afirma el Estado parte, el autor sostiene que la División de Protección de los Refugiados podría haber abordado su posible inelegibilidad para obtener la condición de refugiado si lo hubiera deseado, pero decidió no pronunciarse al respecto.

5.4 El autor sostiene que, aunque fuesen ciertos, los hechos subyacentes a su inadmisibilidad eran insignificantes. No fue cómplice de ningún acto terrorista y no estaba al tanto de la implicación de las organizaciones en ninguna actividad terrorista. Si existían razones serias para creer que había sido culpable de un acto de terrorismo, la División de Protección de los Refugiados debería haberlo privado de esa protección. Dada la escasa importancia de los hechos que se atribuyen al autor, este sostiene que el maltrato al que fue sometido por el Estado parte merece la debida consideración. Si bien el Estado parte afirma que, según los tribunales, la legislación permite que se mantenga a una persona en un limbo jurídico indefinido en relación con su situación, el autor sostiene que esa conclusión no resuelve la cuestión de si ello es admisible en virtud del Pacto. Corresponde al Comité determinararlo.

5.5 El autor rechaza la afirmación del Estado parte de que la percepción de estar en una situación de limbo no puede constituir un trato prohibido en virtud del artículo 7 del Pacto. Sostiene que el hecho de concederle únicamente la residencia temporal de manera continuada constituye una determinada forma de trato, y que sus sentimientos al respecto son relevantes para considerar si ello supone un maltrato. El autor alega que, para un refugiado amparado por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, la concesión de la condición de residente temporal durante toda su vida es semejante a la apatridia, ya que los refugiados no pueden solicitar la protección de su Estado de nacionalidad. Afirma que el trato recibido del Estado parte equivale a una denegación de su derecho a la nacionalidad y a una privación arbitraria de la nacionalidad, lo que es constitutivo de los tratos crueles prohibidos por el artículo 7 del Pacto. Habida cuenta de su condición de refugiado y de los riesgos subyacentes que esta conlleva, su nacionalidad del Pakistán no significa nada para él. Por consiguiente, el autor sostiene que sus reclamaciones al amparo del artículo 7 del Pacto son compatibles *ratione materiae* y están suficientemente fundamentadas.

5.6 El autor afirma que sus reclamaciones en relación con el artículo 17 del Pacto deben examinarse a la luz de ciertos hechos subyacentes y acumulativos, tales como: a) la imposibilidad de que regrese al Pakistán, ni siquiera para visitar a sus progenitores; b) su incapacidad para actuar como garante de una cónyuge de nacionalidad extranjera; c) su dificultad para encontrar trabajo en el Canadá debido a su situación temporal, aunque de hecho esta sea permanente; d) su incapacidad para participar plenamente en la sociedad civil, a pesar de su interés en la política; e) el hecho de que tenga que realizar complicados trámites para renovar su permiso; y f) el hecho de que lleve más de 20 años en el Canadá.

5.7 El autor sostiene que el contenido del artículo 17 no debe considerarse de manera abstracta, sino en el contexto de su situación. Afirma que, para él, su domicilio está en el

⁷ Tribunal Supremo del Canadá, *Singh v. Minister of Employment and Immigration*, causa núm. 17904 y otros, sentencia, 4 de abril de 1985.

Canadá, y que las observaciones del Estado parte que afirman lo contrario no tienen en cuenta su condición de refugiado. Sugerir que su domicilio está en el Pakistán, país que no visita desde hace varios decenios y al que no puede regresar, y no en el país en el que ha vivido durante los últimos 20 años, invalida todo el sentido de los términos “domicilio” y “país de establecimiento”.

5.8 El autor refuta las observaciones del Estado parte en el sentido de que está reclamando el derecho de residencia. Sostiene que lo que reclama es que la denegación de su solicitud de exención ministerial en virtud del artículo 34 2) de la Ley de Inmigración y Protección de los Refugiados, tanto desde el punto de vista procesal como sustantivo, vulnera sus derechos amparados por el Pacto. Aunque el Estado parte afirma que la pertenencia del autor a una organización terrorista justifica la decisión de denegarle la regularización de su situación, el autor reitera que ello no tiene en cuenta los hechos de su caso, su inocencia y la forma injusta en que se adoptó la decisión. Añade que, si el Comité constatará una vulneración de sus derechos, ello no conduciría inmediatamente a la concesión de la residencia permanente, sino a la reconsideración de su solicitud de exención ministerial.

Observaciones adicionales del Estado parte

6.1 El 6 de febrero de 2019, el Estado parte presentó observaciones adicionales sobre la admisibilidad y el fondo de la comunicación. Sostiene que los comentarios del autor minimizan la violencia cometida por las organizaciones de las que era miembro en el Pakistán. El MQM-H ha sido declarado responsable de numerosos casos de secuestro, tortura, asesinato y actos de terrorismo. El Estado parte sostiene que, al sugerir que los hechos subyacentes que dieron lugar a la decisión de inadmisibilidad eran insignificantes, el autor trata de trivializar la violencia perpetrada. Sostiene asimismo que la inadmisibilidad del autor se determinó en 2008 y no es una cuestión que deba dirimir el Comité⁸.

6.2 En respuesta al renovado intento del autor de hacer valer el hecho de que no se lo privara de la protección como refugiado de conformidad con el artículo 1, párrafo F, de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, el Estado parte afirma que la participación del autor en el MQM y el MQM-H no se descubrió hasta varios años más tarde, durante el proceso de control de seguridad en el marco de su solicitud de residencia permanente. Reitera que el hecho de que el tribunal encargado de la determinación del estatuto de refugiado no lo privara de la protección como refugiado no es una prueba de que no perteneciera a una organización que cometía actos terroristas.

6.3 Con respecto a la denuncia del autor de que no fue citado a una audiencia o entrevista oral en el marco de su solicitud de exención ministerial, el Estado parte afirma que el autor compareció en una audiencia oral cuando solicitó protección como refugiado. También compareció en una audiencia ante la División de Inmigración y la División de Apelaciones de Inmigración, que dictaminaron la inadmisibilidad de su solicitud. Durante esta audiencia, se determinó que no era creíble que no tuviera conocimiento de los actos de violencia cometidos por el MQM y el MQM-H. Dado que no se estaba determinando de nuevo la admisibilidad del autor y que no se estaba realizando una evaluación de su credibilidad, no hubo necesidad de celebrar una audiencia oral en el marco de la solicitud de exención ministerial.

6.4 El Estado parte sostiene que los argumentos del autor y la exención solicitada demuestran que su comunicación tiene carácter de apelación. Se remite a la reiterada opinión del Comité de que corresponde a los responsables nacionales de la toma de decisiones evaluar los hechos y las pruebas, a menos que se pueda demostrar que dicha evaluación sea claramente arbitraria o constituya una denegación de justicia. El Estado parte reitera que no hay límite al número de solicitudes de exención ministerial que puede presentar el autor, sin que sea necesario que el Comité se pronuncie en su favor.

6.5 El Estado parte reitera que el autor no aporta ningún dictamen ni comentario anterior del Comité en apoyo de su posición de que el “cruel limbo” en que alega encontrarse constituye un trato cruel en violación del artículo 7 del Pacto. Incluso si su incapacidad para obtener la condición de residente permanente pudiera considerarse una forma de “trato” por el Estado parte, sostiene que dicho trato no alcanza el nivel de “trato cruel”. Además, los

⁸ V. M. R. B. c. el Canadá, comunicación núm. 236/1987, párr. 6.3.

sentimientos de incertidumbre del autor acerca de su situación migratoria y sus quejas por tener que renovar su permiso de trabajo no alcanzan el umbral de malestar psíquico requerido en virtud del artículo 7.

6.6 El Estado parte sostiene que la interpretación que hace el autor del artículo 17 del Pacto y del concepto de “domicilio” no está respaldada por la jurisprudencia del Comité y supondría una ampliación inadmisibles de su significado más allá de su uso primordial en el ámbito de la protección de la vida privada. No cabe interpretar que incluya un concepto de nacionalidad, que prevalecería sobre la legislación del Estado parte en materia de residencia permanente y ciudadanía. El Estado parte reitera que el hecho de que el autor no pueda obtener la condición de residente permanente como consecuencia de su inadmisibilidad por motivos de seguridad no constituye una injerencia en ninguno de los intereses protegidos por el artículo 17, y que el autor no ha demostrado que su situación sea ilegal, arbitraria o desproporcionada en relación con sus circunstancias personales.

Comentarios del autor sobre las observaciones adicionales del Estado parte

7.1 El 24 de octubre de 2019, el Comité, actuando por conducto de su Relatoría Especial sobre nuevas comunicaciones y medidas provisionales, decidió acceder a la petición del autor, de fecha 19 de agosto de 2019, de presentar información y pruebas adicionales.

7.2 El autor rechaza el argumento del Estado parte de que está trivializando la violencia perpetrada por las organizaciones en cuestión. Con su afirmación, a la que el Estado parte no respondió, pretendía demostrar que su conexión con tales actos de violencia fue insignificante, y no trivializar la violencia en sí misma. El autor afirma que no pide al Comité que vuelva a examinar la decisión de inadmisibilidad, sino que constata que se ha producido una vulneración de los artículos 7 y 17 del Pacto a la luz de todos los hechos pertinentes. Sostiene que los hechos subyacentes pertinentes en su caso, que el Estado parte no ha abordado ni impugnado, son los siguientes: no fue cómplice ni tuvo conocimiento de los actos de violencia que dieron lugar a su inadmisibilidad.

7.3 El autor impugna el argumento del Estado parte de que no se lo privó de la protección como refugiado porque su participación en las actividades del MQM y el MQM-H no se descubrió hasta más tarde, cuando solicitó la residencia permanente. En su formulario de datos personales consignó que había apoyado al MQM-H de diferentes maneras, que había trabajado para ese movimiento durante las elecciones de 1997 y que había sido secuestrado y amenazado por el MQM-A debido a su apoyo al MQM-H. Sostiene que, por lo tanto, el Estado parte habría estado al corriente de ello durante el proceso de determinación de su condición de refugiado. Se refiere a los artículos 19 1); 45; y 46.01 1) de la Ley de Inmigración de 1976, vigente en aquel momento, que habrían permitido una decisión adversa sobre su admisibilidad cuando solicitó la condición de refugiado. No obstante, se consideró que reunía las condiciones necesarias para que se le concediera dicha condición, y el artículo 46.4 1) de la Ley de Inmigración, además, contemplaba la posibilidad de revertir esa decisión en cualquier momento. El autor afirma que dicha reversión nunca se solicitó. Sostiene que el Estado parte podría haber solicitado además que la División de Protección de los Refugiados dejara sin efecto la decisión de concederle la condición de refugiado, conforme a lo dispuesto en el artículo 109 1) de la Ley de Inmigración y Protección de los Refugiados, que establece que “[l]a División de Protección de los Refugiados podrá, a solicitud del Ministro, dejar sin efecto una decisión por la que se admitía una solicitud de protección como refugiado si considera que la decisión se obtuvo como resultado de tergiversar u ocultar, directa o indirectamente, hechos materiales relacionados con un asunto pertinente”. El artículo 69.2 2) de la anterior versión de la Ley contenía una disposición similar. Incluso suponiendo que posteriormente se hubiera descubierto información adicional, el autor sostiene que ello solo pudo haberse debido a la falta de diligencia debida por parte de la Agencia de Servicios de Fronteras del Canadá, ya que el autor nunca intentó ocultar el alcance de su participación en el MQM y el MQM-H.

7.4 El autor afirma que esta es la primera vez que el Estado parte le ha informado de que las decisiones de denegarle la residencia permanente y la exención ministerial se basaron en “pruebas descubiertas posteriormente”. El Estado parte nunca lo sugirió en sus observaciones iniciales sobre la admisibilidad y el fondo de la presente comunicación, y tampoco se hizo mención de ello en las decisiones por las que se denegaron las solicitudes del autor de

residencia permanente y de exención ministerial. Aunque el Comité no debería sustituir la decisión de las autoridades nacionales por su propio dictamen, se trata de un hecho nuevo que no se evaluó a nivel nacional.

7.5 El autor sostiene que el Estado parte se equivoca y que no hubo ningún descubrimiento posterior sobre su participación en las actividades del MQM y el MQM-H, sino únicamente evaluaciones divergentes realizadas por distintas entidades del Estado respecto de hechos ya conocidos. Estas diferencias en la evaluación solo pueden deberse a que, en el momento de determinar si el autor reunía las condiciones para obtener protección como refugiado, un funcionario superior de inmigración omitió formular las preguntas pertinentes y sopesar debidamente sus respuestas. El autor alega que las diferentes evaluaciones realizadas en distintos momentos por diferentes órganos del Estado parte constituye un trato arbitrario permitido por el ordenamiento jurídico del Estado parte, razón por la cual interpone un recurso internacional.

7.6 El autor refuta la alegación de que pudo participar en una audiencia oral ante la División de Inmigración y la División de Apelaciones de Inmigración, que dio lugar a la decisión de inadmisibilidad. La solicitud presentada por su abogado de que se celebrara una audiencia oral ante la División de Apelaciones de Inmigración en ese momento fue denegada. Procedió sin que se celebrara una audiencia oral, en el entendimiento de que no se plantearía la cuestión de su credibilidad sin que se celebrara dicha audiencia. El autor afirma que el error del Estado parte en relación con los hechos de las actuaciones es incuestionable. Rechaza la alegación del Estado parte de que una audiencia oral no era necesaria durante el proceso de exención ministerial. Sostiene que una conclusión adversa sobre su credibilidad por parte de la División de Apelaciones de Inmigración sin que se celebre una audiencia oral equivale a una denegación de justicia. Por lo tanto, las determinaciones posteriores basadas en esa determinación injusta también fueron injustas.

7.7 En cuanto a la posibilidad de que el autor solicite en cualquier momento una exención ministerial, el autor responde que se trata de un proceso largo; su propia solicitud llevó unos diez años. Sostiene que no existe la obligación de agotar los recursos que se demoren injustificadamente o que sean discrecionales. Una nueva solicitud de exención ministerial o de residencia permanente también sería un recurso inútil, ya que implicaría esencialmente los mismos hechos.

7.8 El autor refuta la conclusión de que su comunicación constituye una apelación. Reitera que denuncia vulneraciones del Pacto, ya que las evaluaciones realizadas por las autoridades nacionales fueron arbitrarias e injustas.

7.9 El autor señala las similitudes entre el artículo 17 del Pacto y el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, y la opinión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de que cualquier modalidad de residencia concedida debe permitir el ejercicio del derecho al respeto de la vida privada y familiar. Las medidas que restringen la residencia en un país pueden suponer una violación del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos si tienen una repercusión desproporcionada en la vida privada o familiar de una persona⁹. En su caso, las medidas adoptadas por el Estado parte para restringir la forma de su residencia en el Canadá han entrañado una vulneración del artículo 17 del Pacto, porque han tenido repercusiones desproporcionadas en su vida privada y familiar y en su domicilio. La injerencia en su domicilio es arbitraria, no en el sentido de que sea ilegal según las leyes del Estado parte, sino de que no es razonable en sus circunstancias.

7.10 El autor sostiene que la observación general núm. 15 (1986) del Comité apoya su interpretación de los artículos 7 y 17 al señalar que “en determinadas circunstancias un extranjero puede acogerse a la protección del Pacto incluso respecto de cuestiones de ingreso o residencia, por ejemplo, cuando se plantean consideraciones de no discriminación, de prohibición de trato inhumano y de respeto de la vida de la familia” (párr. 5). Sostiene que tiene derecho a la protección del Pacto, ya que esas circunstancias se plantean en su caso.

⁹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Hoti v. Croatia*, demanda núm. 63311/14, sentencia, 26 de abril de 2018; *B. A. C. v. Greece*, demanda núm. 11981/15, sentencia, 13 de octubre de 2016; y *Slivenko v. Latvia*, demanda núm. 48321/99, sentencia, 9 de octubre de 2003.

Observaciones adicionales

Del Estado parte

8.1 En una nota verbal de fecha 29 de noviembre de 2019, el Estado parte presentó observaciones adicionales. Sostiene que tiene derecho a considerar como elementos importantes la pertenencia del autor a una organización que ha cometido actos de violencia y el hecho de que permaneciera en semejante organización durante más de 11 años estando percatado, como adulto educado, de la violencia que se estaba produciendo.

8.2 El Estado parte observa que la denuncia del autor parece basarse en que su solicitud debería haberse declarado inadmisibile antes, o en que no se le debería haber otorgado la condición de refugiado. El Estado parte afirma que dispone de facultades discrecionales absolutas sobre la aplicación de sus leyes de inmigración. El autor no tiene derecho, ni en la legislación nacional ni en la internacional, a dictar qué medidas de ejecución adopta y cuándo. Sostiene además que los tiempos de sus procedimientos de ejecución no constituyen un trato arbitrario, contrariamente a lo que sugiere el autor.

8.3 El Estado parte rechaza el intento infundado del autor de caracterizar su caso como una cuestión de “pruebas descubiertas posteriormente”. Reitera que la implicación del autor se descubrió durante el control de seguridad que dio lugar a las actuaciones de inadmisibilidad. Se le informó de estas pruebas en su contra y pudo declarar oralmente y presentar alegaciones en respuesta a ello. El Estado parte no se vale de ninguna prueba nueva.

8.4 Con respecto a la alegación del autor de que no se le concedió una audiencia oral ante la División de Apelaciones de Inmigración, el Estado parte señala la decisión de la División de Apelaciones de Inmigración que indica que se celebró una audiencia oral, pero que las partes no citaron a testigos. Sostiene que cuando los miembros de la Comisión de Inmigración y Refugiados dimitieron antes de emitir una decisión, se dispuso una nueva audiencia, y que solo esta segunda audiencia de la División de Apelaciones de Inmigración procedió por escrito.

8.5 El Estado parte señala una contradicción fundamental en el relato del autor. En apoyo de su solicitud de protección como refugiado, este afirmó que había huido del Pakistán porque, como miembro del MQM-H, temía la violencia política del MQM-A y de la policía. En su solicitud también dio detalles sobre esa violencia política. Sin embargo, el Estado parte observa que, en la presente comunicación, el autor señaló que no tenía conocimiento de ningún acto de violencia —y mucho menos de terrorismo— cometido deliberada y voluntariamente por la organización. El Estado parte sostiene que, en la decisión por la que se le denegó la exención ministerial, no fue determinante si el autor había sido creíble al afirmar que no era consciente de que esa violencia constituyera terrorismo. En cambio, fue determinante su pertenencia de larga data a una organización que cometía actos violentos.

8.6 El Estado parte reitera que la comunicación debe declararse inadmisibile *ratione materiae* y por no estar suficientemente fundamentada. Los sentimientos del autor resultantes de la incertidumbre respecto de su situación migratoria no alcanzan el grado de malestar psíquico necesario para constituir una violación del artículo 7 del Pacto. El Estado parte reitera que el autor no ha demostrado que se haya vulnerado el artículo 17 del Pacto, ya que ha admitido que puede trabajar en el Canadá, mantener relaciones de pareja, participar en actividades sociales y permanecer cerca de su hermana, que también reside en el Canadá.

Deliberaciones del Comité

Examen de la admisibilidad

9.1 Antes de examinar toda reclamación formulada en una comunicación, el Comité debe decidir, de conformidad con el artículo 97 de su reglamento, si dicha comunicación es admisible en virtud del Protocolo Facultativo.

9.2 En cumplimiento de lo exigido en el artículo 5, párrafo 2 a), del Protocolo Facultativo, el Comité se ha cerciorado de que el mismo asunto no está siendo examinado en el marco de otro procedimiento de examen o arreglo internacional.

9.3 El Comité observa que el autor afirma haber agotado todos los recursos internos efectivos disponibles. Puesto que el Estado parte no ha formulado objeción alguna sobre este particular, el Comité considera que lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo no le impide examinar la comunicación.

9.4 El Comité observa que el Estado parte alega que la comunicación es íntegramente inadmisibles *ratione materiae*, ya que el autor reclama, en esencia, un derecho de residencia que no está previsto en el artículo 7 ni en el artículo 17 del Pacto. También observa la alegación del Estado parte de que la sensación del autor de estar en una situación de limbo no constituye un acto o trato contemplado por el artículo 7. El Comité recuerda su observación general núm. 20 (1992), relativa a la prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en la que se afirma que el Pacto no contiene definición alguna de los conceptos abarcados por el artículo 7 y que la finalidad de esta disposición es proteger la dignidad y la integridad física y mental de la persona contra los daños que se le puedan ocasionar, intencionadamente o no (párr. 2)¹⁰. En la medida en que la reclamación del autor se refiere a su presunto malestar psíquico resultante de la imposibilidad de acceder a la condición de residente permanente, el Comité considera que el artículo 3 del Protocolo Facultativo no constituye un obstáculo para la admisibilidad de las reclamaciones del autor al amparo del artículo 7 del Pacto.

9.5 El Comité toma conocimiento del argumento del Estado parte de que la noción de “domicilio” que figura en el artículo 17, párrafo 1, no se refiere al país de residencia y no incluye una obligación positiva de conceder una determinada condición inmigratoria. El Comité recuerda que el término “domicilio”, tal como se emplea en el artículo 17 del Pacto, ha de entenderse en su acepción de lugar donde una persona reside o ejerce su ocupación habitual¹¹. En estas circunstancias, las reclamaciones del autor relativas a la injerencia del Estado parte en el derecho a su “país de establecimiento”, entendido como el país de residencia en su caso, quedan fuera del ámbito *ratione materiae* del artículo 17, párrafo 1, del Pacto. Por tanto, el Comité considera esta reclamación inadmisibles a tenor de lo dispuesto en el artículo 3 del Protocolo Facultativo por ser incompatible con las disposiciones del Pacto.

9.6 El Comité toma conocimiento del argumento del Estado parte de que las reclamaciones del autor son inadmisibles por no estar suficientemente fundamentadas. Toma conocimiento también de la afirmación del autor de que la decisión del Estado parte de no concederle la condición de residente permanente constituye un trato cruel que le causa malestar psíquico a causa del estrés y el temor debidos a su situación migratoria temporal. Afirma que ello lo ha colocado en un cruel limbo que constituye un trato cruel, en vulneración el artículo 7 del Pacto. El Comité recuerda que el Pacto no contiene definición alguna de los conceptos abarcados por el artículo 7, ni tampoco el Comité considera necesario preparar una lista de los actos prohibidos o establecer distinciones concretas entre las diferentes formas de castigo o de trato; las distinciones dependen de la índole, el propósito y la severidad del trato aplicado¹². También recuerda su jurisprudencia según la cual la determinación de lo que constituye un trato inhumano o degradante en el sentido del artículo 7 depende de todas las circunstancias del caso, como la duración y la forma del trato, sus efectos físicos o mentales y el sexo, la edad y el estado de salud de la víctima¹³. Por consiguiente, el daño mental debe alcanzar un determinado umbral para constituir una vulneración del artículo 7 del Pacto. En el presente caso, el Comité acepta que la incierta situación migratoria del autor le ha causado angustia y estrés. Sin embargo, a la luz de los hechos del presente caso, no considera que la decisión del Estado parte de denegar al autor la residencia permanente constituyera un trato cruel. El Comité observa que las reclamaciones del autor relativas al supuesto malestar psíquico causado por esa decisión son de carácter general y que no ha aportado ninguna prueba en apoyo de sus reclamaciones de que la angustia y la aflicción sufridas fueran de una gravedad tan intensa como para entrar en el ámbito de aplicación del artículo 7 del Pacto. Por consiguiente, el Comité considera que la reclamación del autor en relación con el artículo 7

¹⁰ *A. H. G. c. el Canadá* (CCPR/C/113/D/2091/2011), párr. 10.4; y *Vanchev c. Bulgaria* (CCPR/C/130/D/2820/2016), párr. 7.6.

¹¹ Observación general núm. 16 (1988), párr. 5; y *Naidenova y otros c. Bulgaria*, (CCPR/C/106/D/2073/2011).

¹² Observación general núm. 20 (1992), párr. 4.

¹³ *Ibid*; y *Vuolanne c. Finlandia*, comunicación núm. 265/1987, párr. 9.2.

del Pacto no está suficientemente fundamentada y es, por lo tanto, inadmisibile en virtud del artículo 2 del Protocolo Facultativo.

9.7 El Comité considera, sin embargo, que el autor ha fundamentado suficientemente su otra reclamación con respecto a la injerencia arbitraria en su vida familiar en relación con el artículo 17, párrafo 1, del Pacto a efectos de la admisibilidad, y procede a examinarla en cuanto al fondo.

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

10.1 El Comité ha examinado la comunicación teniendo en cuenta toda la información que le han facilitado las partes, de conformidad con el artículo 5, párrafo 1, del Protocolo Facultativo.

10.2 El autor afirma que, al denegarle la residencia permanente, el Estado parte incurrió en una injerencia en su derecho al respeto de su vida familiar en violación del artículo 17, ya que la incertidumbre resultante de su situación migratoria lo ha colocado en un cruel limbo. Observa el argumento del Estado parte de que el autor ha admitido, entre otras cosas, que puede trabajar, entablar relaciones de pareja y mantener vínculos con su familia residente en el Canadá, y que la imposibilidad de obtener la residencia permanente en su caso es legal, no arbitraria, proporcionada y no constituye una injerencia en los derechos que le reconoce el artículo 17.

10.3 El Comité debe determinar ante todo si la denegación de la solicitud de residencia permanente del autor constituye una injerencia en su derecho al respeto de la vida de la familia en el sentido del artículo 17 del Pacto. Recuerda su observación general núm. 15 (1986), según la cual el Pacto no reconoce a los extranjeros el derecho a entrar en el territorio de un Estado parte ni de residir en él y que, en principio, corresponde al Estado decidir a quién ha de admitir en su territorio. Sin embargo, en determinadas circunstancias un extranjero puede acogerse a la protección del Pacto incluso respecto de cuestiones de ingreso o residencia, por ejemplo, cuando se plantean consideraciones de no discriminación, de prohibición de trato inhumano y de respeto de la vida de la familia¹⁴. Recuerda también sus observaciones generales núm. 16 (1988), relativa al derecho a la intimidad, y núm. 19 (1990), relativa a la familia, según las cuales el concepto de familia debe interpretarse en un sentido amplio¹⁵. En el presente caso, el Comité observa que el autor está establecido en el Canadá desde 1997; se le otorgó la condición de refugiado en 1999. Observa asimismo que el Estado parte no tiene la intención de trasladar al autor al Pakistán, ni ha adoptado medida alguna al respecto. El autor tampoco lo ha alegado en la presente comunicación. El Comité observa que, según la información que obra en el expediente, el autor ha podido mantener un fuerte vínculo con su hermana, su cuñado y sus sobrinas, que viven en el Canadá. También observa, a partir de la información que consta en el expediente, que el autor ha podido establecer vínculos sociales, económicos y de pareja, incluida una relación sentimental de dos años con una mujer canadiense. Si bien el autor afirma que ha tenido dificultades para mantener relaciones duraderas y formar su propia familia, el Comité observa que no ha proporcionado información suficiente, fuera de afirmaciones generales, como para sugerir que ello se deba en sí a su situación en materia de residencia. Con respecto a la supuesta imposibilidad del autor de visitar a su madre, el Comité observa asimismo que el autor no ha aportado información específica que indique de qué manera el Estado parte se ha injerido en su capacidad de mantener vínculos familiares con su madre. A la luz de todas estas circunstancias, el Comité no puede concluir que la negativa del Estado parte a conceder al autor la residencia permanente equivalga a una injerencia arbitraria en su derecho a la familia, en el sentido del artículo 17, párrafo 1, del Pacto.

11. El Comité, actuando en virtud del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, dictamina que de la información que tiene ante sí no se desprende que haya habido una vulneración por el Estado parte del artículo 17 del Pacto.

¹⁴ Observación general núm. 15 (1986), párr. 5.

¹⁵ Observación general núm. 16 (1988), párr. 5; observación general núm. 19 (1990), párr. 2.