



Asamblea General

Distr. general
15 de agosto de 2017
Español
Original: inglés

Septuagésimo segundo período de sesiones

Tema 73 b) del programa provisional*

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos
humanos y las libertades fundamentales**

Muerte ilícita de refugiados y migrantes

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Sra. Agnes Callamard, presentado en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 71/198 de la Asamblea.

* A/72/150.



Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias

Resumen

El presente informe se centra en el gran número de refugiados y migrantes que pierden la vida durante su trayecto. En él se abordan los homicidios cometidos por agentes tanto estatales como no estatales y se denuncia un régimen casi generalizado de impunidad, agravado por la falta de datos precisos sobre los muertos y desaparecidos. La Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias hace un llamamiento urgente a los Estados para hagan frente a esta crisis de derechos humanos y den prioridad a la protección del derecho a la vida en sus políticas de migración y refugiados.

En el informe se presentan pruebas que apuntan a múltiples incumplimientos por parte de los Estados de su obligación de respetar y proteger el derecho a la vida de los refugiados y migrantes, como en los casos de homicidios ilícitos, en particular mediante el uso excesivo de la fuerza y como consecuencia de las políticas y prácticas disuasorias que aumentan el riesgo de muerte. Otras violaciones del derecho a la vida son resultado de las políticas de extraterritorialidad, que equivalen a prestar ayuda o asistencia a la privación arbitraria de la vida, y del hecho de no prevenir las muertes prevenibles y previsibles, así como del limitado número de casos de homicidios ilícitos que se investigan. En el informe también se presentan mejores prácticas en las operaciones de búsqueda y salvamento y en el trato digno a los muertos, pero se señala que los Estados no las aplican debidamente ni les dedican recursos suficientes.

La magnitud de la pérdida de vidas de refugiados y migrantes exige una atención urgente en los planos nacional, regional e internacional. En el informe se presentan recomendaciones a tal fin. La protección de todas las vidas humanas en pie de igualdad, independientemente del estatus migratorio, es un pilar central de todo el sistema internacional de derechos humanos, y debe mantenerse en el contexto del desplazamiento de personas y debe constituir la base de todas las políticas gubernamentales e intergubernamentales.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. Sinopsis	5
III. Privación arbitraria de la vida en el contexto de las migraciones mixtas	7
A. Obligación universal de proteger la vida humana sin discriminación.	7
B. Homicidios ilícitos cometidos por agentes de seguridad, entre ellos guardias de frontera.	8
C. Uso excesivo de la fuerza.	9
D. Estados que prestan ayuda o asistencia en la comisión de asesinatos extrajudiciales y actos de privación de la vida	11
E. Homicidios cometidos por los agentes no estatales, en particular los traficantes y tratantes de personas.	13
F. Investigaciones de casos de privación arbitraria de la vida	15
IV. Buscar, identificar y localizar.	18
A. Obligación de proteger: operaciones de búsqueda y salvamento	18
B. Dignidad en la muerte.	20
V. Conclusión	23
VI. Recomendaciones	24
A. Integración de la protección del derecho a la vida en las iniciativas internacionales ..	24
B. Cooperación internacional para un trato digno a los muertos: 2018	25
C. Cooperación en materia de justicia transnacional	25
D. Rendición de cuentas internacional	25
E. Principios generales	25
F. Investigación	26
G. Acceso a la justicia y las vías de recurso	26
H. Vigilancia	27
I. Búsqueda y salvamento	27
J. Derecho a la verdad y la memoria colecta	27
K. Identificación, localización y entierro de los muertos	28

I. Introducción

1. El presente informe trata de lo que solo puede describirse como una crisis humanitaria y de los derechos humanos. Esa crisis se caracteriza por una enorme pérdida de vidas humanas a nivel mundial, un régimen de impunidad para los autores de esos hechos y una tolerancia general de esas muertes. El informe trata asimismo de un delito internacional cuya banalidad misma a los ojos de tantos hace que esa tragedia sea particularmente grave y alarmante¹.

2. Las víctimas de esa tragedia son refugiados y migrantes. Siguen faltando datos sobre la privación arbitraria de sus vidas, o los datos son sumamente inexactos, lo que arroja un balance macabro que nos dice demasiado poco demasiado tarde. Los datos no nos dicen en qué circunstancias se produjeron esas muertes: cuántas personas han sido ejecutadas, cuántos han muerto a tiros o se han ahogado; cuántos han muerto de hambre o de deshidratación; cuántos han sido torturados, a cuántos se les ha negado el acceso a tratamientos que podrían haberle salvado la vida, y cuántos han muerto de desesperanza. Las cifras nos dicen poco de los autores de las violaciones cometidas contra personas que se han visto obligadas a abandonar sus hogares y países de origen, ya sean agentes de seguridad, grupos armados o traficantes de personas. Los datos no revelan de qué forma las políticas de Estado pueden ser causantes de violencia y abusos (A/65/222, párr. 15).

3. Parecería que el derecho universal a la vida estuviera limitado por la nacionalidad, restringido por fronteras y visados, y, en última instancia, determinado por el hecho fortuito del lugar de nacimiento de una persona. No obstante, todo ser humano, incluidas las personas sin autorización oficial para cruzar una frontera, tiene derecho a la vida —el derecho humano más fundamental y la base de todos los demás derechos— y derecho a la protección.

4. Existe un consenso mundial de que se trata de una crisis humanitaria a la que deber hacerse frente. En la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de 2016 (resolución 71/1), los líderes mundiales se comprometieron a proteger los derechos humanos de todos los refugiados y migrantes, independientemente de su estatus, y a salvar vidas. La Declaración ha puesto en marcha la elaboración de dos pactos mundiales, el pacto mundial sobre los refugiados y el pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular, que deberán aprobarse en 2018.

5. El presente informe tiene por objeto contribuir a esas iniciativas haciendo hincapié en las violaciones del derecho a la vida de los refugiados y migrantes durante su tránsito; examinando el papel de los Estados en cuanto a su obligación de respetar y proteger esas vidas y prevenir la privación arbitraria de la vida a manos de agentes estatales y no estatales; y poniendo de relieve medidas para garantizar que la protección por igual de toda vida humana, elemento central del sistema internacional de derechos humanos, sea la base de todas las políticas de migración y refugiados².

¹ Ioannis Kalpouzos e Itamar Mann, “*Banal crimes against humanity: the case of asylum seekers in Greece*”, *Melbourne Journal of International Law*, vol.16, núm. 1 (2015).

² Para la preparación de este informe, la Relatora Especial realizó visitas temáticas a Italia y a instituciones de la Unión Europea (del 10 al 19 de mayo de 2017), convocó una reunión de expertos y entrevistó a expertos de una gama de países. La Relatora desea expresar su agradecimiento al Gobierno de Italia y a las instituciones de la Unión Europea por la cooperación brindada durante sus visitas, así como a los expertos que ayudaron en su investigación.

II. Sinopsis

6. Hoy día alrededor mundo, más de 22,5 millones de personas son refugiados, la cifra más alta desde la Segunda Guerra Mundial³. El número de migrantes en todo el mundo —o sea, de personas que residen fuera de su país de nacimiento— es el más alto jamás registrado, al sumar actualmente 244 millones de personas (un aumento de 232 millones respecto de 2013). Esas personas se han visto obligadas a abandonar sus hogares a causa de la guerra, los disturbios civiles, la violencia, la persecución, la hambruna, la pobreza, la degradación ambiental, la discriminación y la denegación del acceso a los servicios básicos, y se van en busca de oportunidades. Algunos lo han hecho por vías legales o mediante el reasentamiento en terceros países⁴. Muchos han abandonado sus países de origen de forma irregular. En sus trayectos esas personas pueden enfrentarse cara a cara con la delincuencia rampante, pueden ser detenidas en condiciones inhumanas o ser víctimas de la violencia sexual, la esclavitud, el secuestro e incluso asesinadas.

7. Las rutas migratorias y de huida se extienden de África occidental a Libia, pasando por Nigeria; del Cuerno de África a Libia, pasando por el Sudán; de Centroamérica a los Estados Unidos de América y actualmente, con cada vez mayor frecuencia, al Canadá, pasando por México; de Bangladesh a Libia e Italia; y de la República Islámica del Irán hacia Australia, pasando por Indonesia. Otras rutas migratorias abarcan la huida de sirios a Turquía y de rohingya de Myanmar a Bangladesh y a otros países⁵. Las rutas establecidas varían, sobre todo a medida que las naciones de destino, los Estados de tránsito y las naciones de origen levantan barreras cada vez más difíciles de franquear a lo largo de su trayecto.

8. Miles de refugiados y migrantes mueren o son muertos cada año. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) admite que “resulta muy difícil” determinar cuántas personas mueren y son muertas; que 46.000 migrantes como mínimo han perdido la vida o han desaparecido en todo el mundo desde 2000⁶; y que “sin embargo, el verdadero número de migrantes muertos en todo el mundo es sin duda mayor. Cuerpos de incontables personas perecidas que nunca aparecen, incontables casos de personas desaparecidas que jamás se denuncian; viajes fatales perdidos de todo registro”⁷. No existen mecanismos para informar sobre las rutas africanas⁸, al tiempo que el número de muertes a lo largo de las rutas centroamericanas está en gran medida sin determinar. También tenemos muy poca idea de cuántas personas han perecido en el Golfo de Adén, la Bahía de Bengala o el

³ Oficina del Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Figures at a glance*, (base de datos de los anuarios estadísticos), que puede consultarse en www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html.

⁴ La distribución de la carga que supone la población mundial de refugiados recae desproporcionadamente en los países en desarrollo, que acogen un porcentaje cada vez mayor de la población mundial de refugiados: el 86%, comparado con aproximadamente el 70% hace dos decenios. Véase ACNUR, “Tendencias Globales del Desplazamiento Forzado en 2015”, (Ginebra, 2016).

⁵ Organización Internacional para las Migraciones, (OIM), *Migración mundial* (base de datos sobre las corrientes migratorias mundiales); véase también Peter Tinti y Tuesday Reitano, *Migrant, Refugee, Smuggler, Saviour* (Londres, C. Hurst and Co., 2016).

⁶ OIM, *Behind the Numbers*, 17 de diciembre de 2013.

⁷ ara Brian y Frank Laczko, *Viajes fatales: Identificación y rastreo de migrantes muertos y desaparecidos*, vol. 2 (OIM, Ginebra, 2016).

⁸ Colin Sollit, “*Forgotten fatalities: the number of migrant deaths before reaching the Mediterranean*”, 27 de junio de 2016; Hassène Kassas y Paul Dourgnon, “*The big crossing: illegal boat migrants in the Mediterranean*”, Revista Europea de Salud Pública, vol. 24, núm. 1 (agosto de 2014).

Mar de Andamán⁹. Además, no se dispone en general de datos desglosados por género sobre esas muertes¹⁰.

9. Los traficantes y tratantes de personas son un componente integral de ese desplazamiento, pues sin ellos, los refugiados y los migrantes por lo general son incapaces de franquear las barreras que levantan muchos Estados para impedir su entrada¹¹. Algunos traficantes están vinculados a redes delictivas transnacionales mientras que otros no lo están¹². Al multiplicarse el número de agentes depredadores, aumentan los riesgos. Hay denuncias de secuestros, de personas detenidas o secuestradas para exigir un rescate; de trabajos forzados, torturas e incluso violaciones; y de personas lanzadas al mar desde un barco o abandonadas en el desierto.

10. En un entorno mundial en el cual se demoniza a los refugiados y migrantes y se criminalizan sus desplazamientos (A/HRC/23/46, párr. 35), los países de todo el mundo han formulado políticas basadas en la disuasión, la militarización y la extraterritorialidad que de manera implícita o explícita pueden tolerar el riesgo de que mueran migrantes como parte de un control efectivo de la entrada de personas en su territorio. Las políticas de disuasión son punitivas, incluidas las que van desde el reforzamiento de la seguridad de los puestos fronterizos más accesibles –con el desvío intencional de las corrientes de migrantes a terrenos más accidentados- hasta la imposición de estrictas normas de detención y devolución.

11. La externalización se refiere a una política según la cual se vela por que “el control de las fronteras no se realice en las fronteras físicas” (A/HRC/23/46, párr. 55). Con ello se procura garantizar que las personas nunca llegan a los Estados de destino, e impedir así que soliciten asilo y otras protecciones. La versión más visible es la intercepción tanto en alta mar como en tierra, táctica que pone en grave peligro la vida de las personas. Otras tácticas son la financiación del control migratorio en terceros países para velar por que los refugiados o los migrantes permanezcan en sus países de origen, de primer asilo o de tránsito.

12. La militarización y robustecimiento de la seguridad del control de fronteras es una tercera modalidad común que consiste en particular en el despliegue de equipo militar y el uso de drones y satélites para vigilar las rutas de migración¹³. La militarización del control fronterizo puede crear una situación en que “la población civil se vea expuesta a toda una serie de atropellos” debido a la mentalidad de algunos que pueden considerar que desempeñan funciones propias de militares (A/HRC/26/36/Add.1, párr. 21).

13. Si bien se justifican a menudo con el argumento de que contribuyen a desarticular el modelo comercial de los traficantes de personas, la mayoría de los expertos coinciden en que esas políticas hacen que los migrantes sean más

⁹ Según el Proyecto Arakan, se cree que, entre junio de 2012 y mayo de 2014, el número de rohingya desaparecidos en el mar podría llegar a 2.000; véase *Equal Rights Trust* e Instituto de Estudios sobre Derechos Humanos y Paz, Universidad de Mahidol, *Equal Only in Name: The Human Rights of Stateless Rohingya in Malasia* (Londres, 2014).

¹⁰ Las pruebas incidentales de que se dispone tienden a indicar que las mujeres pueden correr mayor riesgo de sufrir una muerte ilícita.

¹¹ Tinti y Reitano, *Migrant, Refugee, Smuggler, Saviour*; Estados Unidos de América, Departamento de Seguridad Nacional, Oficina de Estadísticas de Migración, “*An analysis of migrant smuggling costs along the southwest border*”, (Documento de trabajo, noviembre de 2010).

¹² Véase, por ejemplo, Mark Micallef, “*The human conveyor belt: trends in human trafficking and smuggling in post-revolution Libya*” (Ginebra, Iniciativa Mundial contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2017).

¹³ “*The European Union awards record drone contract*”, “*The Maritime Executive*”, 20 de marzo de 2017.

dependientes de los traficantes, con lo cual peligran aún más sus vidas¹⁴. La intensificación de los controles en las fronteras atrapa tanto a los Estados como a los migrantes en “un círculo vicioso en que el número creciente de muertes en las fronteras ha dado lugar a llamamientos para que ‘se combata’ el tráfico de personas y se redoble el patrullaje en las fronteras, lo que obliga a los refugiados y otros migrantes a utilizar rutas más peligrosas valiéndose de los servicios de los traficantes”¹⁵.

III. Privación arbitraria de la vida en el contexto de las migraciones mixtas

A. Obligación universal de proteger la vida humana sin discriminación

14. El derecho a no ser privado de la vida arbitrariamente es un derecho fundamental y universalmente reconocido, aplicable en todo momento y en todas las circunstancias, incluso durante los conflictos armados u otra emergencia pública. El derecho a la vida –una norma de *jus cogens*– está protegido por tratados internacionales y regionales, el derecho internacional consuetudinario y los ordenamientos jurídicos internos.

15. En el artículo 6, párrafo 1) del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos se estipula que “[e]l derecho a la vida es inherente a la persona humana” y que nadie “podrá ser privado de la vida arbitrariamente”. El artículo 26 garantiza a todas las personas el derecho a igual protección de la ley “sin discriminación”.

16. En cuanto al fondo de la cuestión, el derecho internacional exige que los agentes estatales adopten “todas las medidas de precaución razonables para proteger la vida y evitar el exceso de violencia” (A/HRC/32/39, párr. 75) por parte de los Estados, sus agentes y los agentes no estatales: los Estados deben proteger y garantizar el derecho a la vida, entre otras cosas mediante el ejercicio de la debida diligencia para evitar privaciones arbitrarias de la vida por parte de agentes privados.

17. Las personas tienen derecho a no ser privadas de la vida arbitrariamente por ser “inadmisible en virtud del derecho internacional o de unas disposiciones legislativas nacionales que brinden más protección” (A/HRC/35/23, párr. 29), al tiempo que “no se requiere ‘intencionalidad’ por parte del Estado para que una muerte o privación de una vida se considere ‘arbitraria’” (*ibíd.*, párr. 34).

18. Desde el punto de vista del procedimiento, ya sean provocadas por el Estado o por agentes privados, el Estado debe investigar exhaustivamente todas las muertes, de manera independiente y efectiva; proporcionar reparación o indemnización; y garantizar que nadie actúe con impunidad. El hecho de no investigar una muerte es, en sí, una violación del derecho a la vida¹⁶.

¹⁴ Véase, por ejemplo, Comisión Europea, Cuarto informe de situación sobre el Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración, 13 de junio de 2017.

¹⁵ Hein de Hass, *Borders beyond Control?*, 7 de enero de 2015.

¹⁶ Véanse, por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Gran Sala, *McCann y Otros c. el Reino Unido*, demanda núm. 18984/91, fallo de 27 de septiembre de 1995, párr. 161; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Montero-Aranguren y Otros (Centro de detención de Catia) c. Venezuela*, fallo de 5 de julio de 2006, párr. 66; Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, observación general núm. 3 sobre el derecho a la vida (artículo 4), noviembre de 2015, párrs. 2 y 15; Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 31

19. El derecho a la vida también está protegido por la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, que imponen a los Estados el principio básico de no devolución, en la actualidad una norma del derecho consuetudinario: “Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”.

20. La prohibición de la devolución a un lugar donde las personas estén en peligro de ser sometidas a torturas y otros malos tratos está consagrada asimismo en el artículo 3 de la Convención contra la Tortura. Esa prohibición absoluta significa que el derecho fundamental a no ser sometido a tortura u otros malos tratos se respeta incluso en los casos en que la no devolución puede sortearse con arreglo al derecho de los refugiados. De acuerdo con la jurisprudencia internacional, los Estados tienen la obligación de “no poner a una persona en una posición en la que sufrirá o podrá sufrir” esas violaciones de los derechos humanos a manos de otro Estado o de agentes no estatales dentro de ese Estado¹⁷.

21. Tanto en cuanto al fondo como al procedimiento de la cuestión, puede estarse violando el derecho a la vida de muchos refugiados y migrantes.

B. Homicidios ilícitos cometidos por agentes de seguridad, entre ellos los guardias de frontera

22. Una gama de entidades¹⁸ han informado de que los agentes estatales pueden ser responsables, directamente o en connivencia con grupos armados o redes delictivas, de cometer violaciones de derechos humanos contra los migrantes, en particular violaciones del derecho a la vida.

23. Por ejemplo en Libia, la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL) informa de violaciones graves y generalizadas de los derechos humanos contra los migrantes cometidas por grupos armados, traficantes y tratantes de personas, empleadores privados, la policía, el Servicio de Guardacostas y el Departamento de Lucha contra la Migración Ilegal de Libia. La UNSMIL ha informado de que durante las intercepciones de embarcaciones de migrantes por parte de la guardia costera de Libia se han cometido actos que pueden constituir homicidios arbitrarios¹⁹. La Corte Penal Internacional “está estudiando seriamente la posibilidad de abrir una investigación sobre los crímenes cometidos contra migrantes en Libia”²⁰.

(2004) sobre la naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto, párrs. 15 y 18.

¹⁷ Véanse Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Soering c. el Reino Unido*, demanda núm. 14038/88, fallo de 7 de julio de 1989, párr. 82; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Gran Sala, *Hirsi Jamaa y Otros c. Italia*, demanda núm. 27765/09, fallo de 23 de febrero de 2012, párr. 131 (Italia “sabía o debió haber sabido” que los migrantes no recibirían protección en Libia); Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura, *J.H.A. c. España*, demanda núm. 323/2007, decisión de 10 de noviembre de 2008 (la jurisdicción compete al Estado que ejerce control sobre la persona).

¹⁸ Organismos de las Naciones Unidas, órganos investigativos regionales y organizaciones no gubernamentales.

¹⁹ Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), “Detenidos y deshumanizados”, 13 de diciembre de 2016; véase también S/2017/466 (informe final del Grupo de Expertos sobre Libia establecido en virtud de la resolución 1973 (2011)).

²⁰ Corte Penal Internacional, Declaración de la Fiscal de la CPI ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la situación en Libia, 9 de mayo de 2017.

24. En México, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos determinó que la “extrema vulnerabilidad” de los migrantes era “una de las peores tragedias humanas en la región”. La Comisión también recibió informaciones de “múltiples casos en que los migrantes son [...] asesinados, hechos desaparecer” y de que “en un número considerable de casos, los agentes estatales –miembros de las distintas fuerzas de policía o personal del Instituto Nacional de Migración- han estado involucrados directamente en la comisión” de esos crímenes y violaciones de los derechos humanos²¹. Se han formulado acusaciones de violaciones similares por parte del Estado, incluso de homicidios ilícitos, contra Estados situados a lo largo de las rutas migratorias del mundo, en particular en Centroamérica, Egipto y el Sudán²².

C. Uso excesivo de la fuerza

25. Muy a menudo, los homicidios arbitrarios cometidos durante las operaciones para restringir la migración obedecen al uso excesivo de la fuerza por parte de los agentes de control de fronteras y otros funcionarios que se ocupan del control migratorio. La respuesta a los intentos de los migrantes de evadir el control migratorio debe ser necesaria y proporcional.

26. Las normas internacionales sobre el uso de la fuerza en las actividades de las fuerzas del orden, como el control migratorio, son bien explícitas. Debe establecerse un “marco jurídico nacional” escrito para el uso de la fuerza (A/HRC/26/36, párr. 47). Las directrices deben estipular que la fuerza letal es legítima únicamente para “salvar la vida de una persona o proteger a una persona de lesiones graves” (*ibíd.*, párr. 58), que esa fuerza debe ser necesaria y proporcional, y que no puede usarse de manera discriminatoria (*ibíd.*, párrs. 59 a 74).

27. En general, “no deberán emplearse armas de fuego excepto cuando un presunto delincuente ofrezca resistencia armada o ponga en peligro, de algún otro modo, la vida de otras personas y no pueda reducirse o detenerse al presunto delincuente aplicando medidas menos extremas” (A/61/311, párr. 38). El uso de la fuerza deberá ser gradual, un grado bajo en un inicio e intenso solo en caso necesario, lo que debe estar determinado por la resistencia que opongan los sospechosos (*ibíd.*, párr. 41).

28. El principio básico exige que “no se utilice intencionalmente la fuerza letal solo para proteger el orden público u otros intereses similares [...]. En la práctica, esto significa que solo la protección de la vida puede cumplir el requisito de la proporcionalidad cuando se utiliza una fuerza letal intencionalmente, y solo la protección de la vida puede ser un objetivo legítimo para usar dicha fuerza. No se podrá matar a un ladrón que está huyendo y no supone un peligro inmediato, aunque ello suponga que se escape” (A/HRC/26/36, párr. 72).

29. De modo similar, el cruce irregular de una frontera, el hecho de ocultarse de los guardias de frontera, la acción de lanzar piedras o la evasión de la captura o la intercepción no son actos a los que debe responderse con fuerza letal.

²¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México”, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 48 (2013), párr. 5.

²² Laurie Lijnders y Sara Robinson, “From the Horn of Africa to the Middle East: human trafficking of Eritrean asylum seekers across borders”, *Anti-trafficking Review*, núm. 2 (2013); *Medecins Sans Frontieres*, “Forced to flee Central America’s northern triangle: a neglected humanitarian crisis”, mayo de 2017; *Human Rights Watch*, “‘I wanted to lie down and die’: trafficking and torture of Eritreans in Sudan and Egypt”, 11 de febrero de 2014.

30. Se han denunciado casos en que personas han muerto como consecuencia del uso excesivo de la fuerza, incluso letal, por parte de los guardias de frontera de Egipto, España, Turquía, el Yemen y otros países. Por ejemplo, entre 2007 y 2010, guardias fronterizos egipcios presuntamente mataron a tiros a personas que intentaban abandonar Egipto y huir a Israel, al tiempo que efectivos militares presuntamente dispararon contra una embarcación que intentaba abandonar el Yemen, causando la muerte de decenas de personas²³.

31. En las fronteras de los Estados Unidos, 50 personas han muerto desde 2010 presuntamente como consecuencia del uso de la fuerza letal por parte de agentes del Servicio de Aduanas y Protección de Fronteras, nueve de ellas por lanzar piedras. Esa cifra no incluye los casos de uso de la fuerza en que no hubo víctimas mortales²⁴. En 2014, el Servicio de Aduanas y Protección de Fronteras revisó sus directrices sobre el uso de la fuerza para establecer por mandato el uso de la fuerza proporcional, incluso en respuesta al lanzamiento de piedras. Posiblemente como consecuencia de esto, entre 2012 y 2016 el número de incidentes en los que las patrullas fronterizas han armas de fuego se redujo a menos de la mitad (de 59 a 27)²⁵. Sin embargo, sigue habiendo deficiencias: las investigaciones de las muertes ocurridas durante los arrestos o la detención permanecen envueltas en secreto en su mayoría sin una participación suficiente de las organizaciones de la sociedad civil y los expertos imparciales. Hasta la fecha, al parecer un agente ha sido enjuiciado penalmente ante un tribunal federal²⁶ y dos agentes han sido enjuiciados ante un tribunal estadual²⁷.

32. El uso de la fuerza no letal por parte de los agentes de control de fronteras también puede causar la privación arbitraria de la vida. Por ejemplo, el 6 de febrero de 2014, 15 migrantes se ahogaron en las aguas frente a las costas de un enclave español en África septentrional después de que agentes de la Guardia Civil española dispararan balas de goma y usaran gases lacrimógenos contra ellos mientras intentaban nadar a Ceuta desde Marruecos. En enero de 2017, bajo presión de los familiares de las víctimas, un tribunal superior de Ceuta decidió reabrir la investigación de las muertes, que se había cerrado en 2015²⁸.

33. Además de violar el principio de no devolución, las medidas de “rechazo” pueden constituir un uso excesivo de la fuerza cuando los agentes colocan a los refugiados o migrantes, intencionalmente y a sabiendas, en circunstancias en que pueden resultar muertos o ver peligrar sus vidas debido al entorno. Eso puede incluir, por ejemplo, el “rechazo” en alta mar de los migrantes rohingya y de

²³ Véanse, por ejemplo, ACNUR, “El ACNUR condena la muerte de refugiados en aguas costeras del Yemen, pide una investigación”, comunicado de prensa, 20 de marzo de 2017; *Human Rights Watch*, “Guardias fronterizos turcos dan muerte y hieren a tiros a personas que buscaban asilo”, 10 de mayo de 2016; UNSMIL y ACNUDH, “Detenidos y deshumanizados”; Gramer, R., “Helicóptero Apache hunde a tiros a una embarcación llena de refugiados somalíes que huían del Yemen”, *Política Exterior (El Cable)*, 17 de marzo de 2017.

²⁴ *American Civil Liberties Union*, “*Fatal encounters with CBP*”, hoja de datos, 26 de abril de 2017.

²⁵ Estados Unidos de América, Departamento de Seguridad Nacional, “*CBP border security report*” (<http://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2016-Dec/CBP-fy2016-border-security-report.pdf>).

²⁶ Véase el informe de *amici curiae* presentado por ex agentes del Servicio de Aduanas y Protección de Fronteras de los Estados Unidos en apoyo de los demandantes en el caso de *Jesús C. Hernández y Otros c. Jesús Mesa hijo* (9 de diciembre de 2016) ante el Tribunal de Apelaciones del Quinto Circuito.

²⁷ Véase la denuncia presentada por familiares en apoyo del peticionario en el caso de *Anastasio Hernández-Rojas c. Estados Unidos* (marzo de 2016) ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, marzo de 2016.

²⁸ Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 6 (Ceuta), causa núm. 0000123/2014, 15 de octubre de 2016.

Bangladesh sin darles agua ni alimentos, o la interdicción de desembarco²⁹. También puede incluir el uso de la “repatriación lateral” de hombres mexicanos por parte de los agentes de los Estados Unidos a otras partes de la frontera por donde cruzaron, posiblemente a zonas controladas por bandas de delincuentes donde carecen de contactos³⁰. Ello incluye la política del Gobierno de Australia de 2013 de interceptar las embarcaciones y encaminarlas de vuelta al país de donde salieron (véase A/HRC/35/25/Add.3). Esas prácticas suscitan graves preocupaciones, pues pueden poner en peligro intencionalmente la vida de las personas, ya que los agentes de seguridad están al tanto, pero hacen caso omiso, de la realidad de que los repatriados pueden ser víctimas de crímenes brutales tras ser devueltos en esas circunstancias³¹. Esto puede constituir un uso excesivo indirecto de la fuerza, y es desproporcionado e innecesario.

34. También se puede disuadir la circulación de personas mediante la conversión del terreno o el entorno en un “arma”. Por ejemplo, está la práctica de “perseguir y dispersar”, o la de abandonar a las personas en un entorno hostil sin avituallamientos³². Esas prácticas también pueden constituir un uso excesivo de la fuerza³³.

35. Los Estados pueden controlar eficazmente las fronteras aplicando un enfoque basado en los derechos y con conciencia de la necesidad de proteger a las personas³⁴. Ello incluye el respeto del principio de no devolución y las normas internacionales sobre el uso de fuerza letal, así como el derecho a la vida y a la integridad corporal en la aplicación de las políticas de fronteras.

D. Estados que prestan ayuda o asistencia en la comisión de asesinatos extrajudiciales y actos de privación de la vida

36. A fin de evitar migraciones en masa a través de las fronteras, algunos Estados vienen recurriendo a la política de extraterritorialidad para detener a los migrantes antes de que lleguen a su territorio o que entren en aguas bajo su jurisdicción o control³⁵. Esas políticas pueden incluir la prestación de asistencia, el suministro de

²⁹ Véase el llamamiento conjunto urgente (UA IDN 5/2015) de fecha 21 de mayo de 2015, de los relatores especiales del Consejo de Derechos Humanos y el ACNUR. Como respuesta, se ha establecido una fuerza de tareas encargada de armonizar las respuestas regionales de conformidad con las obligaciones internacionales en materia de protección en alta mar. En diciembre de 2016, Indonesia emitió una disposición reglamentaria presidencial en la que se dispone el rescate y desembarco de los refugiados en peligro, así como su detención.

³⁰ Jeremy Slack y otros, “*The Geography of Border Militarization: Violence, Death and Health in Mexico and the United States*”, *Journal of Latin American Geography*, vol. 15, núm. 1 (marzo de 2016); Hannah Hafter y otros, “*Shakedown: how deportation robs immigrants of their money and belongings*” (No Más Muertes, 2014).

³¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, informe “Derechos humanos de los migrantes y otras personas”, párrs. 129 a 132.

³² *Abuse Documentation Working Group*, “*Part I: Apprehension methods: the consequence of chase and scatter in the wilderness*”, en *Disappeared: How the US Border Enforcement Agencies are Fuelling a Missing Persons Crisis* (Tucson, Arizona, La Coalición de Derechos Humanos y No Más Muertes, 2016).

³³ Para una opinión contraria, véase la posición del Estado y la opinión concurrente de la Sra. Clare K. Roberts, Presidenta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la petición presentada en el caso de Víctor Nicolás Sánchez y Otros (*Operación Gatekeeper*) c. Estados Unidos, informe núm. 104/05, petición 65/99 (27 de octubre de 2005).

Para una opinión contraria, véase la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

³⁴ Por ejemplo, ACNUDH, “Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales” (Ginebra, 2014).

³⁵ Véase el comunicado de prensa tras los debates sobre el Mediterráneo central durante la reunión oficiosa de ministros de justicia y del interior, 6 de julio de 2017, Tallin (Estonia)

recursos financieros o la impartición de capacitación a organismos en otros países para que arresten, detengan, procesen, rescaten o desembarquen y devuelvan a los refugiados o migrantes. Dichas políticas suscitan asimismo graves preocupaciones cuando los organismos o Estados receptores son presuntamente responsables de graves violaciones de los derechos humanos, en particular de violaciones del derecho a la vida.

37. Al financiar y capacitar a los organismos mismos que cometen esos abusos, los Estados que aportan financiación estarían contribuyendo a la pérdida de vidas humanas³⁶. En el artículo 15 de los proyectos de artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos se enuncian las normas pertinentes:

“El Estado que preste ayuda o asistencia a otro Estado en la comisión por este último de un hecho internacionalmente ilícito es responsable internacionalmente por prestar esa ayuda o asistencia si: a) Lo hace conociendo las circunstancias del hecho internacionalmente ilícito; y b) El hecho sería internacionalmente ilícito si fuese cometido por el Estado que presta ayuda o asistencia”³⁷.

38. Los tribunales han indicado que esa disposición es expresión de derecho internacional consuetudinario³⁸. De conformidad con el artículo 16 de los proyectos de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, la ayuda o asistencia no tiene que ser “esencial” para la comisión de los actos ilícitos, sino que debe “contribuir [...] significativamente a ese acto”³⁹. Además, el Estado que presta la ayuda debió haberlo hecho “conociendo las circunstancias del hecho internacionalmente ilícito”⁴⁰.

39. Toda asistencia que se preste en el contexto del control de la entrada de personas debe considerarse desde esa perspectiva. Si bien los Estados tal vez deseen que sus programas sean considerados como de carácter humanitario, también deben considerar si ellos en realidad están ayudando o contribuyendo a la privación arbitraria de la vida. Las iniciativas de financiación a los países de tránsito donde las violaciones de los derechos humanos son endémicas deben tener por objeto aumentar la protección y no ayudar o contribuir a que se cometan conocidas violaciones en nombre del control migratorio o fronterizo⁴¹.

40. En algunas situaciones, el desprecio por los derechos humanos de los migrantes puede suscitar inquietudes en virtud de los artículos 40 y 41 de los proyectos de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos

(www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/07/pdf/estonian-presidency-press-statement-on-central-med/).

³⁶ Thomas Gammeltoft-Hansen y James C. Hathaway, “*Non-refoulement in a world of cooperative deterrence*”, *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 53, núm. 2 (2015) (se presenta un análisis completo de la prestación de ayuda o asistencia como base de la responsabilidad).

³⁷ Comisión de Derecho Internacional, proyectos de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos: véase la resolución 56/83, anexo, y A/56/10, cap. IV, secc. E.

³⁸ Thomas Gammeltoft-Hansen y James C. Hathaway, “*Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence*”, Escuela de Derecho de la Universidad de Michigan, *Law and Economics Working Papers*, vol. 8, núm. 1, 2014, y los casos citados en ellos.

³⁹ Resolución 56/83, anexo, artículo 16.

⁴⁰ Por ejemplo, se dispone de repetidos informes oficiales de violaciones masivas de los derechos humanos cometidas en Libia, en particular por el Servicio de Guardacostas y el Departamento de Lucha contra la Migración Ilegal de Libia.

⁴¹ Véase, por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Hirsi Jamaa y Otros c. Italia*, párr. 131; véase también Gammeltoft-Hansen y Hathaway, “*Non-Refoulement in a world of cooperative deterrence*”.

internacionalmente ilícitos: hay un “incumplimiento flagrante o sistemático” por parte el Estado responsable de su obligación de proteger la vida, y como resultado, los Estados deben “cooperar para poner fin por medios lícitos” a esa violación. Ante el incumplimiento flagrante y sistémico de los derechos humanos, otros Estados no deben prestar “ayuda o asistencia para mantener esa situación”⁴². Habida cuenta de la situación imperante en algunos de esos Estados de tránsito y países de origen, donde los migrantes y refugiados son sometidos a abusos sistémicos, parece oportuno pedir a los Estados de destino que desistan de proporcionar financiación y equipo para el control migratorio.

E. Homicidios cometidos por los agentes no estatales, en particular los traficantes y tratantes de personas

41. Uno de los mayores riesgos que corren los migrantes es morir a manos de las redes delictivas y los grupos armados. Como informó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “la fragilidad institucional, la corrupción de parte de agentes estatales, así como la impunidad que caracteriza a los delitos cometidos en contra de los migrantes en situación irregular, han favorecido ampliamente el accionar delictivo y las violaciones a los derechos humanos en contra de estas personas”⁴³. Existe impunidad por violaciones horrendas del derecho a la vida en todo el mundo⁴⁴.

42. En el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) de diciembre de 2000, el tráfico ilícito de migrantes se define como el movimiento no autorizado de migrantes a través de las fronteras nacionales para beneficio financiero o material del traficante. El propósito de la trata de personas es la explotación de los migrantes, durante la migración y más allá de punto de destino de la migración. La trata solo puede ocurrir dentro de las fronteras de un Estado y requiere la explotación de la persona⁴⁵. Si bien en el caso de la trata de personas el consentimiento no tiene relevancia, el tráfico ilícito presupone la participación voluntaria del migrante, aun cuando el migrante no está sujeto a enjuiciamiento penal⁴⁶.

43. El tráfico ilícito de personas y la trata de personas son elementos centrales del desplazamiento masivo de personas⁴⁷. Las operaciones varían ampliamente en cuanto a tamaño pues abarcan desde las actividades locales en pequeña escala hasta las redes delictivas transnacionales. Los traficantes, al igual que los tratantes,

⁴² Resolución 56/83, anexo, artículos 40 y 41; Consecuencias jurídicas que tiene para los Estados la continuación de la presencia de Sudáfrica en Namibia (África Sudoccidental), no obstante lo dispuesto en la resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad, opinión consultiva, Informes de la Corte Internacional de Justicia 1971, párr. 118.

⁴³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Derechos humanos de los migrantes y otras personas, párr. 104; véase también Oficina de Washington en América Latina, Fondo de Educación del Grupo de Trabajo para Asuntos Latinoamericanos e Iniciativa Kino de Frontera, “*Situation of impunity and violence in Mexico’s northern border region*”, marzo de 2017.

⁴⁴ Véase, por ejemplo, Mirjam van Reisen, Meron Estefanos y Conny Rijken, “*Human trafficking in the Sinai: refugees between life and death*” (Bruselas, *Europe External Policy Advisors*, Universidad de Tilburg, 2012).

⁴⁵ Véase Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2237, núm. 39574.

⁴⁶ *Ibid.*, vol. 2241, núm. 39574, artículos 3 a) y 5.

⁴⁷ La Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (Frontex), *Risk Analysis for 2017* (Varsovia, 2017); Tuesday Reitano y otros, “*Integrated responses to human smuggling from the Horn of Africa to Europa*” (Iniciativa Global contra la Delincuencia Transnacional, Ginebra, mayo de 2017).

pueden coaccionar y matar. Eso se reconoce en el Protocolo de la Convención de Palermo, que establece que toda circunstancia que “[p]onga en peligro o pueda poner en peligro la vida o la seguridad de los migrantes afectados; o [d]é lugar a un trato inhumano o degradante de esos migrantes, en particular con el propósito de explotación” constituye una circunstancia agravante de los delitos penales relacionados con el tráfico ilícito de personas.

44. Se dan casos incontables de tráfico ilícito de personas agravado. Por ejemplo, desde mediados de 2010 hasta 2014, los refugiados eritreos fueron víctimas de los traficantes sudaneses y egipcios, quienes los secuestraban, los vendían y los sometían a torturas horribles con el fin de extorsionar cuantiosas sumas de dinero de sus familiares. Un gran número de refugiados no sobrevivieron el trato recibido⁴⁸. En México, algunos carteles organizados dedicados al tráfico ilícito de personas también secuestran para exigir un rescate, y violan, torturan y matan a sus víctimas⁴⁹. Se informa de violaciones similares en Libia, donde las milicias armadas “industrializan” el tráfico ilícito de personas para hacerlo más “eficiente y despiadado”⁵⁰, o en Tailandia, Malasia y en alta mar en la Bahía de Bengala y el Mar de Andamán⁵¹.

45. La investigación del tráfico ilícito de personas “con homicidios” plantea muchas dificultades, en particular la naturaleza transnacional de los delitos y el establecimiento de vínculos causales entre la muerte y acciones específicas. En 2016, el fiscal de Palermo inició 38 procedimientos por tráfico ilícito de personas contra 150 particulares conocidos y 157 procedimientos donde no pudo determinarse la identidad del traficante o los traficantes. Únicamente en dos de ellos se agregó el cargo de homicidio⁵². Los guardias fronterizos de los Estados Unidos enfrentan dificultades similares a la hora de investigar los casos de “tráfico ilícito de personas agravado”⁵³.

46. En el caso de varias personas arrestadas en Sicilia en 2016 y 2017 acusadas de tráfico ilícito de migrantes por mar, muchos de ellas eran los propios migrantes, quienes o bien habían sido obligadas a punto de pistola por los traficantes costeros a asumir el mando de la embarcación en que eran traficados, o habían estado de acuerdo en hacerlo a cambio de la posibilidad de viajar de forma gratuita⁵⁴. Incluso en los casos en que hay pérdida de vidas humanas, los que están en sí al mando de la embarcación tal vez no tengan responsabilidad. Por ejemplo, en septiembre de 2016 un tribunal desestimó los cargos de homicidio contra dos migrantes que navegaban una balsa de goma desde Libia hasta Italia (la balsa se desinfló y perecieron 12 personas) porque los dos hombres “no tenían otra opción que cometer los delitos de los que se los acusaba a fin de salvar sus propias vidas en una situación que escapaba a su control”⁵⁵.

47. La investigación y el enjuiciamiento tienden a tener mayor éxito en casos en que las autoridades pueden establecer su competencia sobre las muertes ilícitas y el

⁴⁸ Véase, por ejemplo, *Human Rights Watch*, “*I wanted to lie down and die*”.

⁴⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas*, párr. 102.

⁵⁰ Mark Micallief, “*The Human Conveyor Belt: trends in human trafficking and smuggling in post-revolution Libya*”, Iniciativa Global contra la Delincuencia Transnacional, Ginebra, marzo de 2017.

⁵² Entrevistas, Palermo, mayo de 2016.

⁵¹ Biran y Laczkó, *Viajes fatales*.

⁵² Entrevistas, Palermo, mayo de 2016.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ <https://www.thelocal.it/20160908/palermo-judge-acquits-involuntary-migrant-smugglers..>

homicida permanece en el territorio del Estado que enjuicia⁵⁶, o cuando existe una estrecha cooperación entre los países interesados⁵⁷. Esa cooperación no siempre es fácil ni está exenta siempre de trabas debido a las dificultades que suponen el papeleo administrativo, los trámites jurídicos, la ausencia de testigos y la corrupción y colusión entre funcionarios y traficantes, en particular los que han cometido homicidio.

48. Por otra parte, las normas internacionales son claras y aplicables a la muerte ilícita transfronteriza⁵⁸: la responsabilidad del Estado de llevar a cabo una investigación efectiva se extiende más allá de sus fronteras, en particular mediante la cooperación y la obtención de pruebas pertinentes de otros Estados, o mediante su facilitación. Existen mecanismos y órganos internacionales y regionales que apoyan y fortalecen la cooperación internacional respecto de una gama de delitos transnacionales, incluidos el tráfico ilícito y la trata⁵⁹. El “tráfico ilícito de personas agravado” debería priorizarse, recibir recursos destinados específicamente a combatirlo y ser objeto de renovados compromisos por parte de los órganos intergubernamentales y los Estados Miembros, incluido el compromiso de establecer una cooperación eficaz.

49. Junto con la priorización del “tráfico ilícito de personas agravado”, la adopción de un enfoque basado en el desarrollo también puede contribuir a reducir el número de muertes ilícitas. Los expertos traen a colación el ejemplo del poblado de Zuwarah en Libia, antaño uno de los principales puntos de salida hacia Italia. Tres naufragios, con la aparición de cadáveres en la costa, despertaron en la población local el rechazo al tráfico ilícito, a lo que se sumó la intensa atención negativa que atrajo el pueblo de parte de la comunidad internacional⁶⁰. La población local ha seguido prohibiendo el tráfico ilícito al día de hoy, sugiriendo en su lugar otros modelos de colaboración con los países de tránsito.

F. Investigaciones de casos de privación arbitraria de la vida

50. Las muertes ilícitas de refugiados y migrantes que entrañan la responsabilidad del Estado o en las que están involucrados agentes no estatales raras veces dan lugar a investigaciones exhaustivas. Más bien, las muertes parecen tolerarse como un riesgo asumido cuando se emprende un viaje irregular. En el presente informe se han puesto de relieve ejemplos de investigaciones y enjuiciamientos en Italia, España, Tailandia y los Estados Unidos, algunos de los cuales han culminado en condenas, sobre todo cuando las muertes y el tráfico ilícito estaban vinculados con

⁵⁶ En 2016, un traficante de migrantes tunecino fue condenado a 18 años de prisión por el homicidio de cerca de 700 personas que perecieron en abril de 2015 tras producirse una colisión entre su barco de pesca que llevaba un exceso de pasajeros y un buque mercante portugués que intentaba rescatar a los pasajeros.

⁵⁷ Por ejemplo, la policía húngara ha acusado a 8 sospechosos de la muerte de 71 migrantes y refugiados quienes fueron hallados sofocados dentro de un camión en Austria en 2015.

⁵⁸ Véanse, por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *La Cantuta c. el Perú*, fallo de 29 de noviembre de 2006, párr. 160; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Rantsev c. Chipre y Rusia*, demanda núm. 25965/04, fallo de 7 de enero de 2010, párr. 245.

⁵⁹ Ante todo la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Véase, por ejemplo, su Ley modelo contra el tráfico ilícito de migrantes, 2010; sus diversos módulos de capacitación y reuniones de expertos sobre investigaciones del tráfico ilícito de personas; y la prestación de asistencia técnica a los Estados.

⁶⁰ Mark Micallef, “*The Human Conveyor Belt: trends in human trafficking and smuggling in post-revolution Libya*”, págs. 11 y 12 (Ginebra, Iniciativa Global contra la Delincuencia Transnacional, Ginebra, 2017).

la trata⁶¹. Sin embargo, en vista del número de muertes ilícitas de que se informa anualmente (reconocidamente muy por debajo de las cifras reales), esas investigaciones y condenas apenas tocan la superficie de la tragedia.

51. Las consecuencias de que no se investiguen esos hechos son extremadamente graves, en particular la violación del derecho a la vida, la impunidad, la ausencia de reparaciones y la falta de cierre para las familias. El hecho de no investigar esos sucesos también contribuye a que continúen las políticas y prácticas que pueden constituir un uso excesivo de la fuerza o a la falta de debida diligencia a la hora de abordar muertes que pueden prevenirse y preverse. El hecho de no investigar esas muertes ilícitas también limita la comprensión de los patrones migratorios y de tráfico ilícito de personas.

52. El deber de investigar es esencial para defender el derecho a la vida⁶². Cuando ese deber se aplica a las muertes ilícitas en el contexto de desplazamientos masivos de personas, en particular mediante el tráfico ilícito o la trata, algunas normas internacionales son particularmente importantes:⁶³

a) El deber es mayor aún en situaciones en las que están involucrados agentes estatales, sobre todo cuando se trata de denuncias de uso excesivo de la fuerza;

b) Se hace extensivo a las muertes que ocurren a manos de agentes no estatales, que abarcan a personas desconocidas⁶⁴, así como las muertes ilícitas provocadas por condiciones poco seguras, daños autoinfligidos o actividad riesgosa⁶⁵;

c) Las investigaciones abarcan la identificación de los muertos o desaparecidos, y la determinación de la causa de muerte⁶⁶;

d) No es necesaria una denuncia formal como tampoco es necesario que se halle un cuerpo⁶⁷;

⁶¹ Para ejemplos de datos sobre condenas por trata, véase Estados Unidos, Departamento de Estado, “*Trafficking in persons report*” (junio de 2017).

⁶² Véanse, por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Gran Sala, *McCann y Otros c. el Reino Unido*, párr. 161; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Montero-Aranguren y Otros, (Centro de detención de Catia) c. Venezuela*, párr. 66; Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, observación general núm. 3, párrs. 2 y 15; Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 31, párrs. 15 y 18; Protocolo de Minnesota para la Investigación Legal de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias de 2016 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.17.XIV.3).

⁶³ Para un análisis exhaustivo de la jurisprudencia europea, véase T. Spijkerboer, “*Moving migrants, States and Rights: human Rights and border deaths*”, vol. 213, núm. 2 (2013).

⁶⁴ Véanse, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 31, párr. 10; Comisión Africana de Derechos Humanos, observación general núm. 3. Véase también Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Gran Sala, *Hassan c. el Reino Unido*, demanda núm. 29750/09, fallo de 16 de septiembre de 2014, párr. 78.

⁶⁵ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Gran Sala, *Öneryildiz c. Turquía*, demanda núm. 48939/99, fallo de 30 de noviembre de 2004, párrs. 70 a 74; y Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Tercera Sección, *Keenan c. el Reino Unido*, demanda núm. 27229/95, fallo de 3 de abril de 2001.

⁶⁶ Protocolo de Minnesota para la Investigación Legal de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias de 2016 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.17.XIV.3).

⁶⁷ Véanse resolución 70/175 (Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)), regla 71, párr. 1; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Gran Sala, *Varnava y Otros c. Turquía*, demanda núms. 16064/90, 16065/90, 16066/90, 16068/90, 16069/90, 16070/90, 16071/90, 16072/90 y 16073/90, fallo de 18 de noviembre de 2009.

e) Los familiares de refugiados y migrantes fallecidos tienen el derecho de participar en una investigación de una muerte ilícita, y de obtener la información disponible sobre las causas de muerte; tienen, asimismo, el derecho de acceso equitativo y efectivo a la justicia y una reparación adecuada, efectiva y rápida (E/CN.4/1998/43, párrs. 68 a 75 y A/HRC/22/45); y el derecho al reconocimiento de su persona jurídica ante la ley (A/HRC/19/58/Rev.1, cap. II, secc. H, párr. 42)⁶⁸.

53. En este informe se sugiere que algunas prácticas en las fronteras, relacionadas con la aplicación de políticas de disuasión, pueden constituir un uso excesivo de la fuerza. Si bien cada muerte debe investigarse caso por caso para establecer la responsabilidad de los agentes implicados, las pruebas de que se dispone parecen indicar que se trata de algo más que de incidentes desconectados unos de otros. Si bien se han realizado pesquisas de muertes particulares, el gran número de muertes de por sí sospechosas tal vez sea indicativo de una serie de violaciones vinculadas unas con otras, que apunten a la tolerancia oficial o a políticas oficiales que también deberían investigarse⁶⁹. Esta obligación de investigar el contexto más amplio de las políticas también se puede deducir de la obligación del Estado de defender el derecho a conocer la verdad (véanse E/CN.4/5/102/Add.1, principios 2 a 5; E/CN.4/2004/88; y E/CN.4/2006/91)⁷⁰.

54. El principio de la jurisdicción universal amplía el ámbito de competencia nacional para incluir cualquier acto que se considere de interés universal. Entre esos actos se cuentan el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra, pero también pueden incluir los homicidios ilícitos cuando se relacionan estrechamente con la trata de personas, la tortura y las desapariciones forzadas (véase A/71/111). En lo que respecta al alcance y la aplicación de la jurisdicción universal sobre la base de disposiciones legales nacionales, los tratados internacionales aplicables y la práctica judicial,⁷¹ los Principios de Madrid-Buenos Aires sobre Jurisdicción Universal refuerzan la comprensión de la *ratione materiae* de la jurisdicción universal como que incluye las ejecuciones extrajudiciales como un delito sujeto a jurisdicción universal. La aplicación del principio de jurisdicción universal, en el contexto del homicidio ilícito de refugiados y migrantes, podría resolver algunos de los problemas señalados en el presente informe.

55. La Corte Penal Internacional podrá investigar los crímenes que “constituyen una amenaza para la paz, la seguridad y el bienestar de la humanidad”⁷². De cumplirse los requisitos jurisdiccionales de la Corte Internacional, deberían abrirse investigaciones de los delitos cometidos contra los refugiados y los migrantes por agentes estatales y no estatales⁷³. Esas investigaciones no solo permitirían poner

⁶⁸ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2716, núm. 48088 (Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas), artículo 24, párr. 6.

⁶⁹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Irlanda c. el Reino Unido*, demanda núm. 5310/71, fallo de 18 de enero de 1978.

⁷⁰ Véanse, por ejemplo, Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, artículo 2 (resolución 2200 A (XXI), anexo); y Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, art. 24 (resolución 61/177, anexo). Véanse también Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Masacre de Rochela c. Colombia*, fallo de 11 de mayo de 2007, párr. 195; y *Bámaca-Velásquez c. Guatemala*, fallo de 25 de noviembre de 2000, párr. 197.

⁷¹ Puede consultarse en <http://en.fibgar.org/proyectos/principles-of-universal-jurisdiction>.

⁷² Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2187, núm. 38544 (Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional), tercer párrafo del preámbulo.

⁷³ La jurisprudencia de la Corte Penal Internacional apoya la proposición de que los agentes no estatales pueden ser enjuiciados por cometer crímenes de lesa humanidad si cumplen los requisitos para constituir “una organización”: Corte Penal Internacional, “*Situation in the Republic of Kenya*”, en virtud del artículo 15 del Estatuto de Roma, párr. 93, citado por

freno a los delitos donde vienen ocurriendo, sino que también podrían impedir o limitar el apoyo internacional que se presta, bajo el rubro de control migratorio, a los Estados u organismos bajo investigación, o detener o ralentizar la propagación de las prácticas ilícitas en otras partes.

IV. Buscar, identificar y localizar

A. Obligación de proteger: operaciones de búsqueda y salvamento

56. En virtud de su obligación de proteger, los Estados deben adoptar medidas con la debida diligencia para proteger a las personas de las acciones de los agentes no estatales que pueden vulnerar su derecho a la vida⁷⁴. Al igual que todos los demás principios de derechos humanos, la responsabilidad de proteger y la debida diligencia deben aplicarse sin discriminación, en particular sin distinción de estatus migratorio.

57. El deber de prevenir “abarca todas las medidas de índole jurídico, político, administrativo y cultural que garantizan la salvaguardia de los derechos humanos, y [exige] que toda posible violación de esos derechos sea considerada y tratada como un acto ilícito, que, como tal, puede dar lugar al castigo de la persona que lo comete, así como a la obligación de indemnizar a las víctimas por las consecuencias perjudiciales”⁷⁵.

58. El deber se viola cuando los Estados no adoptan medidas con la debida diligencia, lo que exige una evaluación de lo siguiente a) el grado de conocimiento que tuviera o hubiera debido tener el Estado; b) el riesgo o la probabilidad de que se produjera el daño; y c) la gravedad de este (véase A/HRC/35/23). Por consiguiente, la doctrina de derechos humanos reconoce que las obligaciones positivas no deberán interpretarse en el sentido de que imponen una carga desproporcionada a los Estados⁷⁶.

59. Los gobiernos alrededor del mundo saben que las personas perderán la vida intentando cruzar las regiones fronterizas peligrosas, como los desiertos, los ríos y los mares. Aquí, el conflicto entre los derechos humanos y el control de fronteras no puede ser más claro: se supone que los migrantes se sientan disuadidos de cruzar una frontera porque pueden perder la vida. Es imposible proteger el derecho a la vida y al mismo tiempo intentar disuadir la entrada de las personas poniendo en peligro sus vidas⁷⁷. Tampoco es aceptable que se desaliente la salida de los países por medios que ponen en peligro la vida de las personas supuestamente para salvarlas de los peligros del cruce de fronteras: eso simplemente es permitir una muerte en mayor secreto en otra parte⁷⁸. Los Estados deben adoptar las “medidas en

Fundaciones de la Sociedad Abierta, *Atrocidades innegables: crímenes de lesa humanidad en México* (Nueva York, 2016).

⁷⁴ Véase el Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 31 (2004); véase CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, párr. 8.

⁷⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *González y Otros (“Campo Algodonero”) c. México*, fallo de 16 de noviembre de 2009, párr. 252.

⁷⁶ Consejo de Europa, *Osman c. el Reino Unido*, demanda núm. 87/1997/871/1083, fallo de 28 de octubre de 1998, párr. 116.

⁷⁷ Un ejemplo de política que tiene como premisa la disuasión es el informe anual de 2012 del Departamento de Policía de la ciudad de Houston.

⁷⁸ Servicio de Aduanas y Protección de Fronteras de los Estados Unidos, “*CBP addresses humanitarian challenges of unaccompanied child migrants*”, 22 de junio de 2017.

el marco de sus facultades que, desde un punto de vista razonable, podrían haber evitado dicho peligro” a la vida⁷⁹.

60. Hay una serie de ejemplos positivos de operaciones oficiales de búsqueda y salvamento que sin dudas salvan muchas vidas⁸⁰. Existen pruebas inequívocas de que las operaciones de búsqueda y salvamento producen los mejores resultados en lo que respecta a salvar vidas de migrantes cuando se llevan a cabo bajo el liderazgo de múltiples interesados, con la participación de las organizaciones no gubernamentales junto a los agentes estatales, basadas en la cooperación y el respeto mutuo, sin dejar de reconocer las diferencias. Sin embargo, en general debe hacerse mucho más por incluir a la sociedad civil en las actividades de búsqueda y salvamento, ya que muchas organizaciones no gubernamentales tienen competencias valiosas y acceso a la comunidad de migrantes⁸¹.

61. Las actividades de protección en alta mar plantean dificultades específicas, ya que las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos se ven restringidas por sus límites territoriales o su jurisdicción y control sobre una zona o persona⁸². No obstante, aun cuando esas zonas se encuentren fuera de la jurisdicción territorial de los Estados ribereños, el alta mar impone otro deber, el deber de prestar un servicio de búsqueda y salvamento “adecuado y eficaz”, según lo dispuesto en tres Convenciones marítimas⁸³. Se deberá prestar auxilio a cualesquier personas que se hallen en peligro, “independientemente de la nacionalidad o el estatus” de esas personas o “las circunstancias en que fueron halladas”⁸⁴. La intención de esos tratados es crear un sistema para socorrer a toda embarcación en peligro.

62. Cuando se multiplicó el número de muertes en las rutas migratorias del Mediterráneo central, Italia respondió apropiadamente poniendo en marcha “*Mare Nostrum*”, operación de búsqueda y salvamento a la que se atribuye haber salvado a miles de vidas. Sin embargo, al no contar con el apoyo financiero ni político de los Estados miembros de la Unión Europea, Italia abandonó el programa en octubre de 2014. Posteriormente, la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (Frontex) puso en marcha la “Operación Tritón” para apoyar a Italia en el control y vigilancia de las fronteras y las operaciones de búsqueda y salvamento y la “Operación Sofía”, que tiene por objeto principal desarticular el modelo comercial de las redes delictivas. Esas operaciones nunca han logrado repetir el éxito

⁷⁹ Consejo de Europa, *Osman c. el Reino Unido*, párr. 116.

⁸⁰ Véase, por ejemplo, Departamento de Seguridad de los Estados Unidos, Servicio de Aduanas y Protección de Fronteras, “*Search and rescue efforts for FY 2015*”, 30 de junio de 2016. Esto incluye, asimismo, una operación llevada a cabo por el Gobierno de Italia, *Mare Nostrum*.

⁸¹ Ello incluye, por ejemplo, el Proyecto de Migrantes Desaparecidos del Servicio de Aduanas y Protección de Fronteras de los Estados Unidos: este proyecto coopera con las organizaciones no gubernamentales que están en condiciones de operar instalaciones de abastecimiento de agua y puestos médicos en tierras públicas, y de trabajar directamente con las familias de las personas desaparecidas, sin interferencia: entrevistas, julio de 2017; véase también Foro Ejecutivo de Investigación de la Policía, *Responding to Migrant Deaths Along the Southwest Border: Lessons from the Field* (Washington, D.C., 2016).

⁸² Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 31 (2004), CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, párr. 10.

⁸³ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1833, núm. 31363, art. 98 (Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar); vol. 1184, núm. 18961, regla 15 (Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar); y vol. 1405, núm. 23489, anexo, cap. 2.1.1 (Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos).

⁸⁴ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1405, núm. 23489, anexo, cap. 2.1.10 (Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos).

alcanzado por *Mare Nostrom* en la prevención de muertes, en parte porque su misión primaria no es la búsqueda y salvamento sino el control de fronteras.

63. Los buques operados por varias organizaciones humanitarias no gubernamentales han desempeñado un importante papel en las operaciones de salvamento, junto con las intervenciones de los Estados y de otras embarcaciones privadas. Los buques operados por las organizaciones no gubernamentales se estacionan en el límite exterior de las aguas territoriales de Libia con el fin de salvar vidas, ya que los traficantes de personas ahora utilizan pequeños botes, que se deshacen fácilmente y se hunden. Sin embargo, el elevado número de migrantes que perdieron la vida en 2017 indica que esos esfuerzos son insuficientes. Además, las organizaciones no gubernamentales están bajo presión creciente de la Unión Europea, que viene socavando, e incluso impidiendo, esos esfuerzos⁸⁵.

64. La Unión Europea y sus Estados miembros han establecido un amplio sistema de vigilancia centrado en la seguridad y el patrullaje de las fronteras, al que se ha sumado la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)⁸⁶. Al optar por garantizar la seguridad en el Mediterráneo, los Estados miembros de la Unión Europea no pueden eludir su obligación de proteger a las personas. Esos Estados ejercen suficiente control funcional para poder asumir la única obligación que está vinculada de manera indisoluble a la vigilancia de los océanos: la de crear un sistema de salvamento adecuado y eficaz⁸⁷. Ello incluye la aplicación del principio de no devolución⁸⁸, en particular a terceros países inseguros; la protección de refugiados y migrantes, sobre todo contra la pérdida prevenible y previsible de vidas; y el apoyo de los buques operados por organizaciones no gubernamentales.

B. Dignidad en la muerte

65. Cada año muere o desaparece un gran número de refugiados y migrantes tanto en las fronteras terrestres como marítimas. En su mayor parte, se desconocen los nombres de los desaparecidos y los muertos; no se ha localizado a sus familias; y donde se han encontrado restos humanos, demasiado a menudo han sido enterrados en fosas anónimas. Esto constituye una de las grandes tragedias sin contar de esta catástrofe, tragedia que compromete la responsabilidad de los Estados de garantizar que haya dignidad y ajuste de cuentas en la muerte⁸⁹.

⁸⁵ Véase, por ejemplo, el “código de conducta para las organizaciones no gubernamentales que participan en las operaciones de salvamento de migrantes en alta mar” propuesto por el Gobierno de Italia y la Unión Europea en julio de 2017.

⁸⁶ Jens Stoltenberg, Secretario General de la OTAN, conferencia de prensa, 13 de marzo de 2017.

⁸⁷ Se ha argumentado que la jurisdicción funcional podría hacerse extensiva a los Estados ribereños que reciben una llamada de socorro emitida desde fuera de su región de búsqueda y salvamento: véanse Efthymios Papastavridis, “*Rescuing migrants at sea and the law of international responsibility*”, *Human Rights and the Dark Side of Globalisation: Transnational Law Enforcement and Migration Control*; Thomas Gammeltoft-Hansen y Jens Vedsted-Hansen, eds. (Nueva York, Routledge, 2017). Esa jurisdicción funcional debería coincidir con la autoridad que han asumido los Estados miembros de la Unión Europea y la OTAN sobre la región en su totalidad y debería hacerse extensiva a la creación de un sistema adecuado de búsqueda y salvamento.

⁸⁸ El principio de no devolución se aplica a las fronteras externas de la Unión Europea así como a Frontex: véase Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Scope of the Principle of Non-Refoulement in Contemporary Border Management: Evolving Areas of Law* (Luxemburgo, Oficina de publicaciones de la Unión Europea, 2016).

⁸⁹ Proyecto “*Last Rights*”, “*The dead, the missing and the bereaved at Europe’s international borders: proposal for a statement of the international legal obligations of States*”, mayo de 2017.

1. Localización y recopilación de datos sobre los migrantes muertos y desaparecidos

66. Los Estados están obligados a adoptar todas las medidas razonables para identificar a los fallecidos⁹⁰ y determinar la causa de muerte. Esa obligación forma parte del deber procesal de investigar las muertes⁹¹. Además, también pueden derivarse responsabilidades de otros derechos, entre ellos los siguientes: la prohibición de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho a la igualdad; el derecho a la vida familiar; la prohibición de la discriminación; el derecho a la propiedad; y el derecho a la personalidad jurídica⁹². El trato a los muertos y el concepto de dignidad en la muerte tienen asimismo una larga y elaborada historia en el derecho internacional humanitario.

67. Tras los desastres humanitarios, también existen normas internacionales relativas a la localización de las personas desaparecidas y el registro de los muertos, normas que han sido utilizadas ampliamente por los que trabajan en el ámbito de las respuestas a la migración⁹³. Los procedimientos estándar deben incluir lo siguiente: a) la retirada de los cadáveres; b) la preservación del ADN, las huellas digitales y las pertenencias personales; c) la identificación de los restos humanos, en particular las técnicas forenses; d) la notificación de los familiares; e) el almacenamiento de los datos ante la posibilidad de que sean necesarios para la identificación en un futuro; y f) el entierro respetuoso. Ese proceso ayudaría a reunir información que podría permitirnos comprender mejor la situación humanitaria.

68. A raíz del terremoto y tsunami en el Océano Índico en 2004, el Gobierno de Tailandia pudo identificar a la mayoría de los cadáveres. Los que quedaron sin identificar, que se suponía eran de migrantes indocumentados, fueron marcados con microchips y catalogados para facilitar su futura identificación⁹⁴.

69. Otras mejores prácticas son las de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas de Italia y su equipo de patólogos y antropólogos forenses, quienes realizaron investigaciones sistemáticas de tres naufragios en Lampedusa ocurridos entre 2013 y 2015⁹⁵. La Oficina del Médico Forense del condado de Pima en Arizona (Estados Unidos) ha considerado todas las muertes de migrantes dignas de investigación y de mejores prácticas, con el apoyo de antropólogos forenses. La organización no gubernamental *Operation Identification* se encarga de localizar, identificar y repatriar los restos mortales hallados en Texas.

2. Derechos familiares

70. Cada año las madres de migrantes desaparecidos procedentes de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua siguen el camino recorrido por sus hijas e hijos para llegar a Ciudad de México, en busca de sus ellos o de información sobre su

⁹⁰ Comité Internacional de la Cruz Roja, Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos, comentario al artículo 3 (2009).

⁹¹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Chipre c. Turquía*, demanda núm. 25781/94, fallo de 10 de mayo de 2001; *McCann y Otros c. el Reino Unido*; *Mahmut Kaya c. Turquía*, demanda núm. 22535/93, fallo de 28 de marzo de 2000.

⁹² Véase el proyecto “Last Rights”, “*The dead, the missing and the bereaved at Europe’s international borders*.”

⁹³ Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Organización Mundial de la Salud (OMS), Manejo de cadáveres en situaciones de desastre, Serie Manuales y Guías sobre Desastre, núm. 5 (Washington, D.C., 2004).

⁹⁴ Huma Ali y Otros, “*Recovery and identification of the missing after a disaster: case studies, ethical guidelines and policy recommendations*” (2011), pág. 23.

⁹⁵ Biran y Laczkó, eds., Viajes fatales, pág. 43; y Patrick Kingsley, “La marina italiana recupera una embarcación hundida con más de 800 personas a bordo”, *The Guardian*, 29 de junio de 2016.

paradero. Portan fotografías de sus seres queridos en carteles. Ese movimiento se conoce como la Caravana de Madres Migrantes Centroamericanas. En Túnez, las familias de más de 300 migrantes desaparecidos durante su travesía a Italia en 2011 han librado por espacio de cinco años una campaña para localizar a sus seres queridos⁹⁶. Seis de esas familias finalmente recibieron visados para viajar a Italia con el fin de intercambiar huellas digitales⁹⁷. En Lampedusa se organiza anualmente un acto conmemorativo de los migrantes que perdieron la vida en el naufragio de 2013. En Italia se conmemora anualmente el Día de Recordación de las Víctimas de la Inmigración el 3 de octubre. Esos ejemplos de comunidades y familias que buscan la verdad, la memoria y un cierre emocional deberían ser apoyados y emulados por otros Estados.

71. La pérdida de un ser querido, o el dolor de no saber qué le ocurrió, puede tener un efecto agonizante en una familia. Como señaló la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su informe de 2013, “[c]onocer el paradero de los migrantes desaparecidos o localizar los restos de los que perecieron reviste suma importancia para sus familias, ya que les permite dar sepultura a sus seres queridos de acuerdo con sus creencias y ponerle un cierre a su duelo”⁹⁸.

72. Las familias tienen derecho a participar en la investigación, a recibir reparación y a conocer la verdad sobre las circunstancias de la muerte de su familiar o familiares y la localización de sus restos (A/HRC/21/46, párr. 54)⁹⁹. También tienen derechos específicos en lo que respecta a los restos mortales. Cuando se ha establecido la identidad de una persona fallecida, los Estados deben informar de ello inmediatamente a los familiares y hacerles entrega de manera accesible de una notificación de defunción. Una vez concluidos los procedimientos de investigación, los restos mortales y las pertenencias del difunto serán devueltos a los familiares.

73. Esos requisitos no siempre son fáciles de cumplir en la práctica. Las familias pueden necesitar visados que no siempre están disponibles. Además, a los familiares a menudo les resulta difícil tratar con las jurisdicciones e instituciones extranjeras sin la asistencia apropiada.

3. Entierro

74. Los Estados tienen varias obligaciones en lo concerniente al cuidado de los restos mortales, en particular la recogida de cadáveres, la identificación de los fallecidos, la investigación de la causa de muerte, la devolución de los restos a las familias y la organización de un entierro digno¹⁰⁰. Es deber del Estados emitir un

⁹⁶ Biran y Laczko, eds., *Viajes fatales*, vol. 2, pág. 60.

⁹⁷ Federico Oliveri, “*Where are our sons?: Tunisian families and the re-politicization of deadly migration across the Mediterranean Sea*”, en Lynda Mannik, ed., *Migration by Boat: Discourses of Trauma, Exclusion, and Survival* (Nueva York, Berghahn Books, 2016).

⁹⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Derechos humanos de los migrantes”.

⁹⁹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Kelly y Otros c. el Reino Unido*, demanda núm. 30054/96, fallo de 27 de septiembre de 2001.

¹⁰⁰ Proyecto “*Last Rights*”, “*The dead, the missing and the bereaved at Europe’s international borders*”; Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), conferencia para examinar la gestión e identificación de los migrantes muertos en el Mediterráneo: la experiencia de los países del Mediterráneo, Milano (Italia), 30 de octubre y 1 de noviembre de 2013, y “*Personas Desaparecidas, Análisis Forense de ADN e identificación de restos humanos*” (Segunda edición, 2009); véase también A/CN.4/L.871 (proyectos de artículo sobre la protección de las personas en caso de desastre).

certificado de defunción, documento de crucial importancia jurídica para las familias de los fallecidos¹⁰¹.

75. Cuando sea imposible repatriar o devolver los restos a los familiares o al pariente más cercano, los Estados están obligados a organizar un entierro digno y respetuoso, y a tener debidamente en cuenta las tradiciones religiosas y culturales de las familias, en los casos en que se conozcan¹⁰².

76. Las familias tienen derecho a conocer el lugar donde está enterrado el familiar, lo que significa que las sepulturas deberán estar marcadas y registradas. Es posible que las familias sean localizadas o se presenten en busca de sus seres queridos transcurrido algún tiempo, por lo que es importante que se mantenga un registro de sepultura para permitir una futura identificación. Las familias también tienen derecho a visitar la sepultura¹⁰³.

77. Pese a las dificultades prácticas y políticas, los funcionarios locales y nacionales procuran darles sepultura digna a los que han muerto y establecer un sistema para su identificación futura. Ejemplos de ello son el Cementerio de Dogancay en Izmir (Turquía)¹⁰⁴, un nuevo cementerio musulmán en Kato Tritos en Lesbos (Grecia)¹⁰⁵, el cementerio de Palermo (Italia), y el cementerio de Castellammare en la provincia de Trapani en Sicilia¹⁰⁶.

78. En 2008, se dedicó un monumento en la isla de Lampedusa a los miles de migrantes que perecieron o desaparecieron en el mar tratando de llegar a Italia, y cuyos nombres y lugares exactos de muerte se desconocen. Diseñado en la forma de puerta que da al mar, el monumento representa el punto de entrada a Europa y conmemora a las mujeres, los hombres y los niños que perdieron la vida “en busca de una vida mejor”¹⁰⁷.

V. Conclusión

79. La Relatora Especial desea expresar su gratitud a quienes desde los gobiernos centrales y locales, las organizaciones intergubernamentales internacionales y las organizaciones internacionales y nacionales no gubernamentales y de la sociedad civil, así como a los ciudadanos privados, que vienen trabajando para proteger a los refugiados y migrantes en todo el mundo, en particular contra la privación arbitraria de la vida. Ellos lo hacen en un contexto mundial en que la migración se asocia a la delincuencia, incluso a las amenazas a la seguridad y al empleo, y en que las medidas que toman en

¹⁰¹ El artículo 129 del Cuarto Convenio de Ginebra exige lo siguiente: “Un médico comprobará el fallecimiento de cada internado y se expedirá un certificado en el que consten las causas del fallecimiento y sus circunstancias”.

¹⁰² Tribunal Europeo de Derechos Humanos, “Artículo 9: libertad de pensamiento, de conciencia y de religión” (2015); véase también Consejo de Europa, “Protocolo Adicional al Convenio Relativo a los Derechos Humanos y la Biomedicina sobre la Investigación Biomédica sobre el Trasplante de Órganos y de Tejidos de Origen Humano”, *European Treaty Series*, núm. 186 (2002).

¹⁰³ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Sabanchiyeva y Otros c. Rusia*, demanda núm. 38450/05, fallo de 6 de junio de 2013.

¹⁰⁴ Brian y Laczko, eds., *Viajes fatales*, pág. 59.

¹⁰⁵ *Mediterranean Missing*, “Missing migrants: management of dead bodies in Lesbos”, Grecia, informe del país (agosto de 2016).

¹⁰⁶ Notas de campo, mayo de 2017.

¹⁰⁷ *Ibid.*, véanse también: Leanne Weber y Sharon Pickering, *Globalization and Borders: Death at the Global Frontier* (Nueva York, Palgrave Macmillan, 2011); y Stephanie Grant, “Recording and identifying European frontier deaths”, *Revista Europea de Migración y Derecho*, vol. 13, núm. 2 (2011), págs. 135 a 156.

defensa de una obligación jurídica y un imperativo moral –de salvar vidas– son objeto de ataques y críticas y, en ocasiones, son tildadas de delictivas.

80. Los Estados tienen derecho a ejercer la jurisdicción sobre sus fronteras. Sin embargo, deben hacerlo sobre la base de sus obligaciones en materia de derechos humanos, en particular las obligaciones respecto al derecho a la vida de los refugiados y migrantes.

81. La falta de datos precisos sobre los refugiados y migrantes fallecidos o desaparecidos representa una “crisis secundaria más allá de la pérdida inicial de cientos de vidas de migrantes cada año”¹⁰⁸. La ausencia frecuente de investigaciones de esas muertes es otra violación a escala mundial del derecho a la vida, que contribuye a la existencia de un régimen internacional de impunidad, a la invisibilidad de las violaciones y de sus víctimas, y a la formulación de políticas de migración mal informadas que pueden contribuir a que se cometan nuevos actos de privación de la vida.

82. Las iniciativas internacionales relacionadas con la gobernanza mundial del desplazamiento de refugiados y migrantes brindan la oportunidad de abordar esos problemas y violaciones, y de garantizar que el derecho a la vida de los refugiados y migrantes se respete y se proteja, incluso contra la pérdida previsible y prevenible de vidas humanas.

VI. Recomendaciones

Recomendaciones a los Estados, las organizaciones intergubernamentales y otros agentes

A. Integración de la protección del derecho a la vida en las iniciativas internacionales

83. Los indicadores de la meta 10.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, sobre la facilitación de la migración ordenada, segura y responsable y la movilidad de las personas, deberían incluir el número de migrantes muertos y desaparecidos.

84. El pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular y el pacto mundial sobre los refugiados, que deberán aprobarse en 2018, deberán centrarse en la prevención de la privación arbitraria de la vida de los refugiados y migrantes, y las medidas con las que responder a dicha violación, y en la recopilación e intercambio de datos precisos sobre los muertos y desaparecidos. Los pactos también deberían tener en cuenta los estudios sobre comunidades donde prolifera el tráfico ilícito de personas con miras a definir posibles respuestas no penales basadas más bien en el desarrollo.

85. Deberán apoyarse y ponerse en práctica los principios y las orientaciones prácticas del Grupo Mundial sobre la Migración sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes en situaciones vulnerables y en el contexto de grandes desplazamientos. Esos principios y orientaciones, entre otras cosas, deberían hacer hincapié en la prevención de las muertes ilícitas, en particular en los Estados de tránsito, durante el trayecto, y a manos de los agentes estatales y no estatales.

¹⁰⁸ Robin Reineke y Daniel Martínez, “*Migrant deaths in the Americas (United States and Mexico)*” en *Viajes fatales: Identificación y rastreo de migrantes muertos y desaparecidos*, Tara Brian y Frank Laczkó, eds. (Ginebra, OIM), 2014).

B. Cooperación internacional para un trato digno a los muertos: 2018

86. En los pactos mundiales o sus mecanismos de seguimiento debería considerarse la posibilidad de establecer una comisión internacional de investigación de la verdad encargada de poner al descubierto y revelar la magnitud de las violaciones masivas de las personas en movimiento, en particular sus muertes ilícitas, y recomendar cualquier medida complementaria de rendición de cuentas, contra la impunidad y en pro de la memoria colectiva.

87. En el marco de esos instrumentos se debería establecer un mecanismo internacional permanente de múltiples interesados encargado de la gobernanza y la coordinación de las actividades de búsqueda, identificación y localización de los refugiados y migrantes desaparecidos, incluidos protocolos basados en los derechos humanos que rijan las actividades de búsqueda y salvamento en las zonas fronterizas y en otros entornos, como los desiertos.

88. En los pactos mundiales o sus mecanismos de seguimiento deberían figurar métodos comunes para registrar información y protocolos forenses, incluso desde una perspectiva de género, y mejores prácticas internacionales relativas al trato digno a los muertos que sirvan de guía a los Estados y a otros interesados¹⁰⁹.

C. Cooperación en materia de justicia transnacional

89. Los órganos internacionales y regionales, como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) y la Oficina Europea de Policía (Europol), así como las iniciativas internacionales y bilaterales, deberían dar prioridad a las investigaciones del “tráfico ilícito de personas agravado”, incluso mediante la celebración de reuniones de expertos, la elaboración de directrices y la prestación de asistencia técnica.

D. Rendición de cuentas internacional

90. La Corte Penal Internacional debería considerar la posibilidad de realizar una investigación preliminar de los crímenes atroces contra los refugiados y los migrantes cuando haya indicios razonables de que esos crímenes se han cometido y se hayan cumplido los requisitos jurisdiccionales de la Corte.

Los Estados

E. Principios generales

91. Los Estados deberán velar por que las medidas de gestión migratoria respeten, protejan y cumplan el derecho a la vida de todos los refugiados y migrantes, y que, en particular, ninguna política o práctica destinada a disuadir la entrada de refugiados y migrantes se base en la probabilidad o el riesgo de que esas personas puedan sufrir daños, o en la gravedad de esos daños.

¹⁰⁹ Véase, por ejemplo, el proyecto “*Last Rights*”, “*The dead, the missing and the bereaved at Europe’s international borders*”.

92. Los Estados deberán acatar el principio de no devolución, en particular en alta mar o en las fronteras.
93. Los Estados deberían realizar evaluaciones caso por caso en las fronteras; en ningún caso deberán recurrir a la expulsión colectiva; y deben velar por que las víctimas del tráfico ilícito, particularmente las mujeres y los niños, que corren el riesgo de ser explotados tengan derecho a recibir protección específica y asistencia adecuada a sus necesidades personales.
94. Los Estados deberán examinar y elaborar planes para aplicar los Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos en las Fronteras Internacionales del ACNUDH.
95. Los Estados deberán trabajar con el ACNUR en la creación y aplicación de sistemas de gestión de fronteras que tengan en cuenta el asilo como medio de protección.
96. Los Estados deberían adoptar o enmendar leyes para asegurar que las entradas irregulares o los intentos de entrada y permanencia irregulares no se consideren un delito penal, y velar por que las sanciones administrativas que se aplican en casos de entrada irregular sean proporcionales y razonables.
97. Los Estados deben garantizar que el uso de la fuerza o el uso y la posesión de armas de fuego y de otras armas por las autoridades fronterizas está estrictamente reglamentado, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, y que cualquier uso indebido o excesivo de esas armas se sancione de manera apropiada.

F. Investigación

98. Los Estados deben investigar todos los casos de muerte o desaparición de refugiados y migrantes con la cooperación de todos los Estados afectados, y dar prioridad a las investigaciones del “tráfico ilícito de personas agravado”.
99. Los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para llevar ante la justicia a todos los presuntos responsables de la muerte de refugiados y migrantes, incluso mediante la cooperación con otros Estados.
100. Los Estados deberán investigar sin demora las fosas comunes de refugiados y migrantes, y abstenerse de adoptar medidas que puedan descarrilar o retrasar la investigación.
101. Los Estados deben investigar las políticas que puedan haber contribuido a las muertes ilícitas, y los casos en que no se han tomado medidas razonables para impedir las.

G. Acceso a la justicia y las vías de recurso

102. Los Estados deberán velar por que todos los refugiados y migrantes y sus familias tengan acceso efectivo a la justicia, sea cual fuere su estatus migratorio: todos los refugiados y migrantes y sus familias deberán poder denunciar los homicidios arbitrarios y las desapariciones, presentar acusaciones y acceder a los servicios de protección de testigos, en caso necesario.
103. Los Estados deberán garantizar que los refugiados y migrantes y sus familias tengan acceso a vías de recurso efectivas; a reparación adecuada,

efectiva y rápida del daño sufrido; y a la información pertinente relativa a la muerte ilícita y la localización de los restos.

104. Los Estados deberán velar por que las familias puedan denunciar la desaparición de un familiar valiéndose de procedimientos simples y accesibles, en cuya seguridad y confidencialidad confían, tanto dentro como fuera de sus países: los Estados deberán apoyar a las familias en su búsqueda de familiares desaparecidos y, como mínimo, apoyar las gestiones de las organizaciones de la sociedad civil en la prestación de ese servicio.

H. Vigilancia

105. Los Estados deberán vigilar los sistemas de entrada establecidos para asegurar que cumplan el derecho internacional de los derechos humanos y de los refugiados, en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil.

106. Los Estados deberán supervisar y registrar, en las fronteras o los lugares de llegada o desembarco, todas las denuncias de muertes o desapariciones sospechosas para su investigación y el análisis de tendencias.

I. Búsqueda y salvamento

107. Los Estados deberán cumplir sus obligaciones de búsqueda y salvamento derivadas del derecho internacional de los derechos humanos y de los refugiados y el derecho marítimo.

108. Los Estados deberán asegurar que los buques lleven a cabo operaciones de búsqueda y salvamento robustas, incluso en aguas internacionales.

109. Los Estados deberán velar por que las medidas de intercepción en el mar no impidan, de hecho, el acceso a la protección internacional o den lugar a que alguna persona sea devuelta, directa o indirectamente, a territorios donde su vida y libertad corran peligro.

110. Los Estados deberán desplegar medidas de prevención, como balizas de salvamento.

111. Los Estados deberán cooperar con la labor de las organizaciones de la sociedad civil que llevan a cabo operaciones de búsqueda y rescate, y facilitar esa labor.

112. Los Estados deberán vigilar las rutas migratorias recién detectadas, bien por tierra o por mar, con miras a salvar vidas, defender los derechos humanos y prevenir las muertes ilícitas, en la medida de lo posible.

113. Los Estados deberán velar por que las personas que presten servicios, como de asistencia a las operaciones de búsqueda y salvamento, apoyo médico, refugio y asesoramiento letrado, estén protegidas explícitamente de ser enjuiciadas.

J. Derecho a la verdad y a la memoria colecta

114. Los Estados deberían considerar la posibilidad de establecer una comisión nacional o regional de la verdad encargada de descubrir y revelar la verdad sobre la muerte ilícita de refugiados y migrantes.

K. Identificación, localización y entierro de los muertos

115. Los Estados deben aplicar, entre otros, el Protocolo de Minnesota para la Investigación Legal de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias de 2016 y las mejores prácticas relativas al trato a los muertos, como las enunciadas en la publicación del Comité Internacional de la Cruz Roja titulada “La gestión de cadáveres en situaciones de desastre: guía práctica para equipos de respuesta”, y el plan de acción de cinco puntos del proyecto “*Last Rights*”; y deben apoyar y capacitar a los funcionarios locales para que apliquen esas normas.

116. Los Estados deberían establecer bases de datos regionales centralizadas y mecanismos para conectar las bases de datos nacionales existentes.

117. Los Estados deberían establecer cortafuegos entre la recopilación de datos de índole penal y policial y los datos recopilados para fines de identificación.
