

# Vidas salvadas. Derechos protegidos.

## Superar los problemas en la protección a los refugiados y migrantes en el Mediterráneo



Recomendación



# **Vidas salvadas. Derechos protegidos.**

Superar los problemas en la protección a los  
refugiados y migrantes en el Mediterráneo

Por la Comisaria de Derechos Humanos  
del Consejo de Europa

Foto de cubierta:  
© Giorgos Moutafis (2017)  
Mamahba, de 17 años, de Guinea,  
cubierto con mantas térmicas  
a bordo del antiguo pesquero  
Golfo Azzurro de la ONG española  
Proactiva Open Arms, tras  
una operación de salvamento  
cerca de la costa de Libia en el  
Mediterráneo central.

© Consejo de Europa, junio de 2019.  
Impreso en el Consejo de Europa.

*Exención de responsabilidad:*

El análisis presentado en esta Recomendación tiene en cuenta la evolución de las políticas y las prácticas hasta el 24 de mayo de 2019.

*Agradecimientos:*

Esta Recomendación fue redactada por la Oficina de la Comisaria con el apoyo de la Dra. Francesca De Vittor, Investigadora en Derecho Internacional, Universidad Católica del Sagrado Corazón, Milán, en calidad de consultora independiente. La Comisaria también desea agradecer a los numerosos expertos/as de la academia, la sociedad civil y las organizaciones internacionales, que aportaron valiosos comentarios y consejos durante el proceso de redacción.

# Índice

---

<b>LISTA DE ACRÓNIMOS</b>	<b>5</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>7</b>
<b>RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES</b>	<b>11</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO 1 - BÚSQUEDA Y SALVAMENTO EFECTIVOS: COORDINACIÓN Y CAPACIDAD</b>	<b>21</b>
1.1. Garantizar la coordinación efectiva de las operaciones de salvamento	21
1.2. Garantizar una adecuada capacidad de salvamento en el Mediterráneo	26
<b>CAPÍTULO 2: GARANTIZAR EL DESEMBARQUE SEGURO Y RÁPIDO DE LOS MIGRANTES RESCATADOS</b>	<b>29</b>
2.1. Asegurar el desembarque en un lugar seguro	29
2.2. Fortalecer la coordinación del desembarque para evitar retrasos	33
2.3. Trato conforme a los derechos humanos de los migrantes desembarcados	36
<b>CAPÍTULO 3 - COOPERACIÓN CON LAS ONG</b>	<b>41</b>
<b>CAPÍTULO 4 - COOPERACIÓN CON TERCEROS PAÍSES</b>	<b>47</b>
4.1 Enfoque general de la cooperación migratoria con terceros países	47
4.2. Comentarios específicos sobre la cooperación con Libia	49
<b>CAPÍTULO 5 - FACILITAR RUTAS SEGURAS Y LEGALES PARA PREVENIR LOS VIAJES MARÍTIMOS IRREGULARES Y PELIGROSOS</b>	<b>53</b>
<b>OBSERVACIONES FINALES</b>	<b>57</b>



## Lista de acrónimos

---

<b>CDDH</b>	Steering Committee for Human Rights (Comité Director de Derechos Humanos)
<b>CEDH</b>	European Convention on Human Rights (Convenio Europeo de Derechos Humanos)
<b>EU</b>	European Union (Unión Europea)
<b>FRA</b>	European Union Agency for Fundamental Rights (Agencia Europea para los Derechos Fundamentales)
<b>ICCPR</b>	International Covenant on Civil and Political Rights (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos)
<b>IMO</b>	International Maritime Organisation (Organización Marítima Internacional)
<b>IOM</b>	International Organisation for Migration (Organización Internacional para la Migración)
<b>JCCR</b>	Joint Rescue Coordination Centre (Centro de Coordinación de Salvamento Conjunto)
<b>ONG</b>	Non-Governmental Organisation (Organización no Gubernamental)
<b>OHCHR</b>	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos)
<b>CCS</b>	Rescue Coordination Centre (Centro de Coordinación de Salvamento)
<b>SAR</b>	Search and Rescue (Búsqueda y Salvamento)
<b>SOLAS</b>	International Convention for the Safety of Life at Sea (Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida en el Mar)
<b>SRR</b>	Search and Rescue Region (Región de Búsqueda y Salvamento)
<b>UN</b>	United Nations (Naciones Unidas)

- UNCLOS** United Nations Convention on the Law of the Sea (Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar)
- ACNUR** Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (Oficina de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados)
- UNSMIL** United Nations Support Mission in Libya (Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia)

## Resumen ejecutivo

---

La protección de los refugiados, los solicitantes de asilo y las personas migrantes que viajan por mar forma parte integrante de las leyes internacionales sobre derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho del mar. Como se explica en este documento, los Estados tienen obligaciones claras de ayudar a cualquier persona que se encuentre en peligro en el mar, rescatar a las personas en peligro y garantizar que se respeten sus derechos, incluido el derecho a la vida y la protección contra la devolución. Por lo tanto, la Comisaria de Derechos Humanos del Consejo de Europa presenta una Recomendación sobre cómo ayudar a que los Estados miembros hagan que estos derechos sean prácticos y efectivos.

En los últimos años, algunos Estados miembros del Consejo de Europa, actuando individualmente o como parte de su pertenencia a la Unión Europea, han adoptado progresivamente leyes y medidas más estrictas y restrictivas para gestionar los intentos de cruzar que hacen refugiados y migrantes a través de la ruta del Mediterráneo Central.

Al politizar un tema que es de naturaleza humanitaria, han adoptado leyes, políticas y prácticas que a menudo iban en contra de sus obligaciones legales para garantizar operaciones efectivas de búsqueda y salvamento, de desembarque rápido y seguro y tratamiento de las personas rescatadas, y de la prevención de la tortura y los tratos inhumanos o degradantes.

Por lo tanto, esta Recomendación tiene como objetivo identificar las deficiencias de este enfoque y ayudar a los Estados miembros a replantear su respuesta de acuerdo con las normas de derechos humanos.

La urgencia de este problema es evidente. Desde 2014, miles de seres humanos han muerto en el Mediterráneo mientras intentaban llegar a una costa segura. Al mismo tiempo, las operaciones de búsqueda y salvamento de los Estados se redujeron, lo que ocasionó que el salvamento de las personas refugiadas y migrantes en peligro en el mar tomara más tiempo o, a veces, llegara demasiado tarde. Esto ha contribuido a hacer que la ruta del Mediterráneo central sea aún más peligrosa. Las medidas restrictivas también han permitido que la trata de seres humanos y el tráfico ilícito de personas prosperen.

Además, la Unión Europea y los Estados europeos individuales siguen

externalizando los controles fronterizos a terceros países para mantener a las personas refugiadas y migrantes alejadas de las costas europeas. Esto incluye financiar, equipar o capacitar a guardias fronterizos de países con indicadores claramente negativos sobre los derechos humanos. Aunque este enfoque ha llevado a una reducción en las llegadas a las costas de Europa, también ha tenido un costo humano terrible. No solo los migrantes continúan muriendo en el mar, sino que, en algunos casos, son interceptados y llevados a países como Libia, donde a menudo son sometidos a torturas, violaciones, esclavitud, explotación o a una detención indefinida e ilegal.

Tales medidas se han visto agravadas por medidas más duras contra quienes cumplen el antiguo deber de rescatar a personas en peligro en el mar. Los capitanes de los barcos comerciales y de pesca ahora pueden enfrentarse a procedimientos judiciales y administrativos por acudir en ayuda de personas en peligro en el mar y llevarlas a un puerto seguro para el desembarque. La criminalización y obstrucción de tales actos humanitarios ha apuntado especialmente a las ONG. En algunos casos, los gobiernos han cerrado puertos y han mantenido deliberadamente a las personas rescatadas y al personal de los barcos atrapados en el mar durante largos períodos de tiempo, en medio de desacuerdos entre los Estados miembros sobre quién debería ser responsable de su desembarque.

Esta situación es también el resultado de una incapacidad, desde hace mucho tiempo, por parte de los Estados europeos para compartir la responsabilidad de las operaciones de búsqueda y salvamento en el mar y la acogida de refugiados, solicitantes de asilo y migrantes en tierra. Sin lugar a dudas, algunos países costeros se han quedado solos para enfrentar los desafíos planteados por la llegada de los migrantes por mar. Sin embargo, esto no puede justificar medidas que pongan en peligro la vida y la seguridad de los seres humanos.

Si bien los Estados tienen el derecho de controlar sus fronteras y garantizar la seguridad, también tienen el deber de proteger efectivamente los derechos consagrados en el derecho del mar, los derechos humanos y el derecho de los refugiados.

Las 35 recomendaciones contenidas en este documento tienen como objetivo ayudar a todos los Estados miembros del Consejo de Europa a encontrar el equilibrio adecuado entre estos imperativos. Se centran en cinco áreas principales de acción: asegurar una coordinación efectiva de búsqueda y salvamento; garantizar el desembarque seguro y rápido de las personas rescatadas; cooperar eficazmente con las ONG; prevenir las violaciones de derechos humanos cuando se coopera con terceros países; y proporcionar rutas seguras y legales accesibles a Europa.

Estas áreas de acción están estrechamente interconectadas y, por lo tanto,

deben considerarse como un todo para encontrar formas de coordinar y compartir la responsabilidad de manejar la situación actual de una manera compatible con los derechos humanos. Si se implementan de manera consistente, estas recomendaciones pueden ayudar a evitar que las personas refugiadas, solicitantes de asilo y migrantes en el mar se vean atrapadas en un vacío de protección. También pueden ayudar a los Estados miembros a ejercer su diligencia debida para garantizar que sus acciones no contribuyan, directa o indirectamente, a las violaciones de derechos humanos cometidas por otros, como terceros países.

Estas recomendaciones se dirigen a los Estados miembros del Consejo de Europa en diferentes funciones: como Estados costeros, como Estados de bandera de barcos en el Mediterráneo o como Estados cuyos esfuerzos para compartir la responsabilidad son necesarios para proteger vidas y derechos en el mar. Los Estados miembros deben usar estas recomendaciones para ajustar su enfoque actual y como una referencia para diseñar cualquier medida futura que intenten implementar, individualmente y también como parte de acciones colectivas, incluidas las decididas dentro de la Unión Europea.

La situación actual en el Mediterráneo y las respuestas de los Estados miembros a la misma pueden llevar a ciertos dilemas. Estos deben resolverse con el objetivo principal de prevenir la pérdida de vidas y proteger los derechos humanos de los refugiados, solicitantes de asilo y migrantes en el mar. Los desafíos son sin duda grandes, pero la necesidad de cambiar el rumbo y preservar la vida y la dignidad humanas es aún mayor.



# Resumen de las recomendaciones

---

## Búsqueda y salvamento efectivos (Capítulo 1)

- Mejorar la coordinación efectiva de las operaciones de salvamento, incluyendo lo siguiente:
  - Asegurar que los Centros de Coordinación de Salvamento (CCS) estén completamente operativos y puedan responder de inmediato a cualquier llamada de socorro.
  - Garantizar que los capitanes, las ONG y las compañías navieras no sean penalizadas por cumplir con su deber de rescatar a personas en peligro en el mar.
  - Investigar efectivamente cualquier alegación de omisión para proporcionar asistencia inmediata a personas en peligro en el mar.
- Asegurar una capacidad de salvamento adecuada y suficiente en el Mediterráneo, incluyendo lo siguiente:
  - Contribuir con activos específicamente dedicados a las operaciones de Búsqueda y Salvamento (SAR) en el Mediterráneo y desplegados a lo largo de rutas donde puedan hacer una contribución efectiva a la preservación de la vida.
  - Hacer un uso completo de todos los barcos capaces de ayudar en las operaciones de búsqueda y salvamento, incluidos los buques gestionados por ONG.

## Desembarque rápido y seguro de personas rescatadas (Capítulo 2)

- Asegurarse de que el desembarque solo se realice en un lugar seguro tanto en virtud del derecho del mar como en el de los derechos humanos y el derecho de los refugiados, incluyendo lo siguiente:
  - Evaluar la seguridad de un determinado lugar de desembarque, teniendo en cuenta el riesgo de persecución, tortura, tratos inhumanos o degradantes, devolución en cadena y otras violaciones graves de los derechos humanos, así como los riesgos específicos a los que pueden enfrentarse las personas vulnerables.

- Abstenerse de emitir instrucciones a los capitanes que puedan, directa o indirectamente, conducir al desembarque de personas rescatadas en un lugar que no sea seguro.
- Respetar el criterio de los capitanes para no desembarcar a personas rescatadas en lugares inseguros e informar a todos los actores relevantes sobre qué lugares no pueden considerarse un lugar seguro y sobre la conveniencia de abstenerse de desembarcar personas rescatadas allí.
- Fortalecer la coordinación del desembarque para evitar demoras, incluyendo lo siguiente:
  - Ayudarse mutuamente para identificar rápidamente un lugar seguro y garantizar que los desacuerdos entre los Estados miembros, bajo ninguna circunstancia, pongan en riesgo los derechos de las personas rescatadas, y que siempre se dé prioridad a las consideraciones humanitarias.
  - Utilizar las posibilidades disponibles en el marco de la Unión Europea para acordar un mecanismo para compartir la responsabilidad de la acogida y los trámites, incluidas las solicitudes de asilo, de los supervivientes desembarcados.
- Garantizar que los refugiados y migrantes desembarcados sean tratados de manera compatible con los derechos humanos, con las garantías apropiadas establecidas.

### **Cooperación con ONG (Capítulo 3)**

- Buscar una cooperación constructiva con las ONG que participan en las operaciones de búsqueda y salvamento, evitar cualquier retórica estigmatizante y detener cualquier acto de hostigamiento a nivel político, judicial y administrativo.
- Asegurarse de que los cambios en la legislación u otras medidas que afectan a estas ONG estén redactados de tal manera que permitan su funcionamiento; mantener consultas significativas con las ONG y resolver cualquier problema relacionado con el cumplimiento de los requisitos técnicos o administrativos en un espíritu cooperativo.
- Facilitar el trabajo de las ONG para salvar vidas en el mar, lo que incluye permitirles el acceso a los puertos, y rescindir las políticas generalizadas que cierran los puertos o que rechazan la entrada en aguas territoriales a todas las ONG, o prohíben la navegación en ciertas áreas en aguas internacionales.

## **Cooperación con terceros países (capítulo 4)**

- Garantizar la transparencia y la responsabilidad en cualquier actividad de cooperación migratoria con terceros países, incluyendo lo siguiente:
  - Realizar evaluaciones de riesgo sobre derechos humanos, desarrollar estrategias de reducción de riesgos, establecer mecanismos de seguimiento independientes y publicar los resultados de dichas evaluaciones y seguimientos.
  - Suspender inmediatamente cualquier actividad de cooperación que ponga en peligro los derechos humanos de las personas afectadas.
  - Teniendo en cuenta las graves violaciones de derechos humanos contra los refugiados, solicitantes de asilo y migrantes en Libia, incluso las de personas interceptadas en el mar, tomar las siguientes medidas:
    - Revisar urgentemente todas las actividades y prácticas de cooperación con la Guardia Costera de Libia, identificar cuáles tienen un impacto, directo o indirectamente, sobre el retorno de las personas interceptadas en el mar a lugares donde se enfrentan violaciones graves de derechos humanos, y suspenderlas hasta que existan claras garantías del cumplimiento de los derechos humanos.
    - Posponer cualquier apoyo adicional a la Guardia Costera de Libia hasta que se tomen medidas que demuestren su cumplimiento de los derechos humanos, continuar apoyando los esfuerzos de las organizaciones internacionales para asegurar la liberación de refugiados, solicitantes de asilo y migrantes de los lugares de detención en Libia, comprometerse a reservar urgentemente lugares para el plan de evacuación de ACNUR y facilitar la creación de corredores humanitarios seguros.

## **Rutas seguras y legales para evitar viajes marítimos irregulares y peligrosos (Capítulo 5)**

- Aumentar su participación en los programas de reasentamiento de refugiados y considerar habilitar o ampliar las posibilidades de visas humanitarias, propuestas de patrocinio y otros mecanismos que ayuden a crear rutas seguras y legales.
- Revisar sus políticas para asegurar que los beneficiarios de protección internacional tengan acceso a procedimientos de reunificación familiar rápidos, flexibles y efectivos.



## Introducción

La protección efectiva de los derechos humanos de los refugiados, solicitantes de asilo y migrantes que viajan por mar es un desafío importante para los Estados miembros del Consejo de Europa. Este reto no es nuevo<sup>1</sup>. Sin embargo, dado que los movimientos en todo el Mediterráneo aumentaron en 2014, las respuestas de los Estados miembros, individualmente o en el contexto de su pertenencia a la Unión Europea (UE), han evolucionado rápidamente. Estas respuestas han creado nuevos desafíos, que deben abordarse con urgencia.

Los cambios en las prácticas han impactado particularmente en la efectividad de la búsqueda y salvamento (SAR) en el mar, en el rápido y seguro desembarque de las personas rescatadas y en su tratamiento en tierra, incluido su posible retorno si se descubre que no necesitan protección internacional. El impacto de estos cambios es más claramente visible en la llamada ruta del Mediterráneo Central<sup>2</sup>. En octubre de 2014, se suspendió la operación italiana Mare Nostrum, destinada a salvar vidas humanas en el mar Mediterráneo central<sup>3</sup>. Fue reemplazada por otras misiones, que gradualmente redujeron su capacidad y / o alcance geográfico, o en general no tenían la SAR como su objetivo principal<sup>4</sup>. Además, mientras que Italia coordinó de forma efectiva las operaciones SAR cerca de la costa libia en el pasado, la declaración por parte de Libia de una Región de Búsqueda y Salvamento (SRR)<sup>5</sup> hizo que las autoridades libias asumieran cada vez más la responsabilidad de tales operaciones. El apoyo bilateral y de la UE a la Guardia Costera de Libia también ha provocado cambios importantes en la forma en que las actividades de SAR se coordinan y ejecutan en el Mediterráneo central<sup>6</sup>. Además, la redacción de un Código de conducta para organizaciones no gubernamentales (ONG) por parte de Italia en julio de 2017, con el respaldo de la UE, ha coincidido con procedimientos penales y administrativos contra capitanes (capitanes de barcos) y ONG, así como con decisiones políticas para negar la entrada a aguas territoriales y puertos<sup>7</sup>.

Si bien estas políticas y prácticas han llevado a una reducción en las llegadas a las costas de Europa, también han tenido un costo humano terrible que no puede ser ignorado ni subestimado ni por los Estados miembros ni por los organismos internacionales y europeos competentes<sup>8</sup>. De hecho, a

pesar de que el número absoluto de personas ahogadas o desaparecidas ha disminuido en 2018, el riesgo relativo de muerte en el Mediterráneo ha aumentado enormemente<sup>9</sup>.

Con menos barcos operados por el Estado patrullando el Mediterráneo, el salvamento de migrantes y refugiados en peligro en el mar ahora toma mucho más tiempo o, a veces, puede llegar demasiado tarde. Además, la mayoría de las personas que huyen de una Libia desgarrada por el conflicto a través de la ruta del Mediterráneo central ahora son interceptadas o rescatadas por la Guardia Costera de Libia, y posteriormente son devueltas a Libia, que se ha considerado repetidamente un lugar no seguro para los fines del desembarque, ya que en ese país las personas inmigrantes rescatadas se enfrentan a detención indefinida y arbitraria, homicidios ilegítimos, torturas o tratos inhumanos o degradantes, violaciones, violencia sexual, extorsión, trabajo forzoso y explotación<sup>10</sup>.

Los capitanes que simplemente cumplen con su antiguo deber de rescatar a personas en peligro en el mar pueden ahora enfrentarse a procedimientos judiciales y administrativos por cumplir con ese deber. Por ejemplo, se les acusa de negarse a seguir instrucciones que darían como resultado el desembarque de migrantes y refugiados rescatados en un lugar donde su seguridad correría peligro. Este ha sido especialmente el caso cuando las ONG han llevado a cabo salvamentos. Además, ha habido varios incidentes de personas rescatadas atrapadas en el mar durante períodos prolongados mientras los Estados miembros discutían sobre quién debería ser responsable de su desembarque.

La situación actual también ha aumentado el peso de la responsabilidad de los buques mercantes o de pesca y sus tripulaciones para rescatar a los migrantes y refugiados en peligro en el Mediterráneo. Su papel ha sido esencial para salvar las vidas de muchas personas en el mar. Sin embargo, los temores de largas demoras en el desembarque de migrantes rescatados, e incluso de enjuiciamiento, corren el riesgo de desalentarlos a la hora de cumplir con su deber de salvamento. En algunos casos, los buques mercantes incluso han recibido instrucciones de devolver a los supervivientes a lugares inseguros como Libia. Los disturbios entre las personas rescatadas sobre la posibilidad de ser devueltos a Libia también pueden crear situaciones inseguras para los miembros de la tripulación de los buques mercantes o de pesca.

La situación en el Mediterráneo es extremadamente compleja. La intensa politización de los problemas que deberían ser de naturaleza humanitaria y la renuencia de los Estados miembros a compartir responsabilidades ha hecho que sea aún más difícil encontrar soluciones. Si bien los Estados tienen el derecho de controlar sus fronteras y garantizar la seguridad

mientras cooperan con los países vecinos para este fin, esto no puede hacerse a expensas de los derechos humanos de las personas, ya sea en el mar o en tierra. La protección efectiva de estos derechos requiere la plena implementación de las obligaciones de los Estados miembros, en virtud del derecho del mar internacional, de los derechos humanos y del derecho de los refugiados, que deben interpretarse como coherentes entre sí.

Todo ser humano tiene derecho a la vida y a la protección de la dignidad humana. Según el derecho del mar internacional, los Estados miembros están obligados a tomar medidas para preservar la vida en el mar<sup>11</sup>. Además, según lo estipulado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa:

*“La protección del derecho a la vida forma parte de la esencia del Convenio Europeo de Derechos Humanos y es uno de los valores fundamentales de las sociedades democráticas que conforman el Consejo de Europa. Es imperativo que los Estados miembros respeten plenamente sus obligaciones legales con respecto a la protección de la vida humana en el mar [...]”<sup>12</sup>.*

De igual modo, el Comité de Derechos Humanos de la ONU ha observado que el derecho a la vida bajo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) requiere que los Estados respeten y protejan las vidas de las personas que se encuentran en una situación de peligro en el mar, de acuerdo con sus obligaciones en virtud del derecho del mar<sup>13</sup>.

Las acciones para salvaguardar la vida humana en el mar deben llevarse a cabo de manera tal que sean consistentes con el Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante: el Convenio) y otros instrumentos internacionales, como la Convención de los Refugiados de 1951. Esto requiere garantizar que cuestiones como el salvamento y el desembarque también se resuelvan respetando plenamente el principio de no devolución<sup>14</sup>, la protección contra la detención arbitraria<sup>15</sup> y la prohibición de la expulsión colectiva<sup>16</sup>, entre otros.

Este documento presenta recomendaciones de la Comisaria de Derechos Humanos del Consejo de Europa para ayudar a los Estados miembros a garantizar que estas obligaciones se cumplan en su totalidad. Desde la perspectiva de la Comisaria, la protección y promoción efectiva de los derechos humanos de los refugiados, solicitantes de asilo y migrantes, en el mar y en tierra, siempre debe prevalecer sobre cualquier dilema o incertidumbre que la interacción de los diferentes regímenes legales, prácticas y políticas pueda causar. De acuerdo con este principio, estas recomendaciones tienen como objetivo contribuir a un mayor avance en la protección de las vidas y la dignidad de los refugiados, solicitantes de asilo y migrantes en el mar, para que no se vean atrapados en un vacío de protección. Finalmente, su objetivo es ayudar a los Estados miembros a

ejercer su diligencia debida para garantizar que sus acciones no contribuyan, directa o indirectamente, a las violaciones de derechos humanos cometidas por otros, por ejemplo, por terceros países.

Ciertas recomendaciones en este documento se dirigen a los Estados miembros en sus funciones específicas en relación con la situación actual en el Mediterráneo. Se refieren, por ejemplo, a los Estados miembros que bordean el Mediterráneo como Estados costeros con obligaciones específicas en virtud del derecho del mar internacional. Pero también son relevantes para los Estados miembros que actúan como Estados de bandera de los buques que realizan operaciones de salvamento. Sin embargo, varias recomendaciones también se refieren a los Estados miembros que no son ninguna de esas dos cosas, pero que aun así tienen un papel importante que desempeñar para la protección general de la vida y la dignidad en el Mediterráneo, incluso mediante la responsabilidad compartida para la capacidad adecuada de salvamento y el oportuno desembarque de las personas rescatadas.

Aunque este documento se basa principalmente en las experiencias de los últimos años en el Mediterráneo central, las recomendaciones en sí pueden aplicarse a todas las situaciones en las que estén en juego los derechos de los refugiados, solicitantes de asilo y migrantes en el mar.

Los Estados miembros deben utilizar estas recomendaciones para ajustar sus prácticas actuales cuando sea necesario, y como un marco para evaluar cualquier medida futura que pretendan implementar. Deben hacerlo individualmente, pero también de manera crucial al tomar acciones o decisiones colectivas, incluso en el marco de su pertenencia a la UE. La Comisaria invita a las instituciones, agencias y servicios de la UE a que también ayuden a implementar estas recomendaciones. La Comisaria también solicita a los parlamentarios, así como a las estructuras relevantes de derechos humanos (incluidos los Defensores del Pueblo y las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos), que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas de sus respectivas autoridades con el fin de garantizar la implementación de estas recomendaciones.

Las recomendaciones están divididas en cinco áreas de acción específicas: garantizar la coordinación efectiva de búsqueda y salvamento y la capacidad adecuada (Capítulo 1); garantizar el desembarque seguro y a tiempo de los migrantes y refugiados rescatados (Capítulo 2); cooperar eficazmente con las ONG (capítulo 3); prevenir las violaciones de derechos humanos en el contexto de la cooperación migratoria con terceros países (Capítulo 4); y proporcionar suficientes rutas seguras y legales a Europa (Capítulo 5). Cabe señalar que, si bien estas áreas de acción se discuten por separado, su

estrecha interconexión es una fuente importante de retos para los derechos humanos en el Mediterráneo. Por lo tanto, deberían abordarse en conjunto para garantizar la protección efectiva de los refugiados, solicitantes de asilo y migrantes en el mar.



# Capítulo 1 - Búsqueda y salvamento efectivos: coordinación y capacidad

---

## 1.1. Garantizar la coordinación efectiva de las operaciones de salvamento

El derecho del mar internacional establece normas para garantizar que las personas en peligro en el mar reciban asistencia lo antes posible. Seguir estas reglas es crucial para proteger el derecho a la vida. Dos obligaciones son particularmente importantes. Primero, bajo el derecho del mar, cada Estado exigirá al capitán de un buque que enarbole su pabellón que preste auxilio a toda persona que se encuentre en peligro de desaparecer en el mar, y que se dirija a toda la velocidad posible a rescatar a las personas en peligro. Esta obligación solo está limitada si esto no se puede hacer sin un peligro grave para el buque, su tripulación o sus pasajeros del barco que presta asistencia<sup>17</sup>.

En otras palabras, depende de cada Estado asegurarse de que cualquier barco que enarbole su pabellón, ya sea operado por el Estado o privado, cumpla con sus deberes de salvamento<sup>18</sup>. Como se ha señalado, la situación actual en realidad ofrece algunos incentivos para evitar estos deberes. Las políticas de línea dura de muchos Estados miembros para impedir nuevas llegadas pueden indicar a la marina y a otros barcos operados por el Estado que es mejor tratar de evitar recoger a los migrantes en el mar. Después de todo, para evitar violar el principio de no devolución (ver el Capítulo 2), estos migrantes en la práctica deben ser llevados a las costas europeas, donde tendrían derecho, por ejemplo, a solicitar asilo<sup>19</sup>. Para los buques mercantes y de pesca, los retrasos cada vez mayores en el desembarque de personas rescatadas (véase también el Capítulo 2), pueden tener graves consecuencias financieras. Esto podría convertirse en un importante desincentivo para que tales buques respondan a situaciones de peligro. En este contexto, es crucial que los Estados miembros proporcionen a los capitanes y a las compañías navieras información apropiada sobre sus

obligaciones en la situación altamente compleja y en constante cambio en el Mediterráneo. También deben garantizar que los capitanes y las compañías navieras tengan garantías claras de que cumplir con sus obligaciones en virtud del derecho del mar internacional, o actuar de conformidad con los derechos humanos y los principios del derecho de los refugiados, no darán lugar a ninguna forma de penalización.

La segunda obligación, complementaria, es que cada Estado costero (es decir, un Estado que limita directamente con el mar) debe promover el establecimiento, el operativo y el mantenimiento de un servicio adecuado de búsqueda y salvamento en relación con la seguridad en y sobre el mar, incluyendo, cuando sea necesario, la cooperación con Estados vecinos<sup>20</sup>. Preservar las vidas en el mar requiere una coordinación efectiva entre los distintos actores que podrían desempeñar un papel en la prestación de asistencia, incluidos los activos de salvamento del propio Estado, como aeronaves, embarcaciones y otros navíos e instalaciones, agentes privados que están en condiciones de proporcionar asistencia, y las autoridades relevantes de otros Estados. Para hacerlo, los Estados costeros necesitan hacer varias cosas. Esto incluye el establecimiento de una Región de Búsqueda y Salvamento (SRR). Esta es un área del mar en la que el Estado involucrado tiene la responsabilidad principal de coordinar las actividades de salvamento. Hasta hace poco, el Mediterráneo central estaba cubierto por las SRR parcialmente superpuestas de Italia y Malta, mientras que otra parte, más cerca de la costa del norte de África, no estaba cubierta por ninguna SRR. Después de un intento anterior que fue abortado, se informa que Libia ha declarado su propia SRR en 2018<sup>21</sup>. Los Estados costeros también deben establecer un Centro de Coordinación de Salvamento (CCS) completamente operativo<sup>22</sup>. Los CCS son instalaciones que están equipadas para recibir llamadas de socorro y para la coordinación de las operaciones de salvamento en sus respectivos SRR. Según el derecho del mar, dichos CCS deben poder implementar esta responsabilidad de coordinación de manera efectiva<sup>23</sup>.

Además, todos los CCS, o cualquier otra autoridad relevante, que reciban información de que cualquier persona está o parece estar en peligro en el mar, deben tomar medidas urgentes para garantizar que se brinda la asistencia necesaria<sup>24</sup>. De manera similar, cualquier unidad de búsqueda y salvamento (es decir, barcos de salvamento, helicópteros, aviones, etc.) que recibe información de un incidente de socorro está obligada a tomar medidas inmediatas inicialmente, si está en posición de ayudar, y deberá notificarlo sin demora al CCS en cuya área se ha producido el incidente<sup>25</sup>. Normalmente, la responsabilidad de la coordinación de la operación de salvamento recae en el CCS en cuya SRR se produce el incidente, incluyendo la identificación de los buques que pueden proporcionar asistencia y

la emisión de las instrucciones correspondientes<sup>26</sup>. Sin embargo, las llamadas de socorro también pueden llegar a otros CCS, como el del Estado de bandera. Si este es el caso, debe informar inmediatamente al CCS responsable de la SRR. Sin embargo, el primer CCS contactado retiene la responsabilidad de responder a la llamada de socorro hasta que quede claro que el CCS que cubre el SRR, o cualquier otro CCS apropiado, está dispuesto a ello, es capaz de asumir la responsabilidad de la coordinación y lo ha hecho efectivamente<sup>27</sup>.

En el contexto específico del Mediterráneo central, recientemente ha surgido cierta preocupación sobre en qué medida se cumplen las responsabilidades de coordinación. Gran parte de esto está relacionado con las actividades de Italia, en cooperación y con el apoyo de la UE, para ayudar a la Guardia Costera de Libia a establecer un CCS en Libia<sup>28</sup>. Esto ha supuesto el estacionamiento de al menos un barco de la marina italiana en aguas territoriales libias<sup>29</sup>. Según la información del gobierno italiano, dicho apoyo tiene como objetivo “reforzar la autonomía de las capacidades operativas [libias]”<sup>30</sup>. Esto ha resultado en el establecimiento del llamado Centro de Coordinación de Salvamento Conjunto (JCCR) en Libia. Al parecer, los activos italianos están proporcionando una infraestructura tecnológica crucial para que el JCCR pueda operar<sup>31</sup>. Además, ha habido informes de que el personal de la marina italiana con base en Libia ha participado activamente en la coordinación operativa de las situaciones de salvamento<sup>32</sup>.

El papel del JCCR es problemático en varios aspectos. Por un lado, las ONG han llamado la atención sobre varios incidentes en los que se vio que el JCCR no respondía a las llamadas de socorro. Cuando el JCCR asumió la coordinación de las operaciones de salvamento, esto a veces llevó a dar instrucciones a las ONG para abstenerse de rescatar a las personas y esperar a la Guardia Costera de Libia, incluso cuando las ONG ya estaban en el lugar o más cerca de la situación de peligro que la Guardia Costera de Libia. También hay varios informes de ONG que han sido advertidas o amenazadas para que abandonaran la escena de un incidente. Además, ha habido alegaciones preocupantes de que los buques de la Guardia Costera de Libia, al rescatar o interceptar a personas en el mar, lo han hecho de una manera que pone en peligro sus vidas. Es importante destacar que, cuando el JCCR coordina las operaciones de salvamento, esto provoca invariablemente el desembarque de las personas interceptadas en Libia, a pesar de que no puede considerarse un lugar seguro (consulte el Capítulo 2).

El establecimiento del JCCR está relacionado con una nueva práctica en el Mediterráneo, en la cual los Estados miembros parecen aplicar las reglas para la asignación de la responsabilidad de coordinación de una manera

formal, sin tener suficientemente en cuenta las preocupaciones descritas anteriormente. Cada vez más, los CCS de algunos Estados miembros del Consejo de Europa, cuando reciben llamadas de socorro originadas en el SRR declarado por Libia, han intentado desviar la responsabilidad de coordinación de las operaciones de salvamento al JCCR<sup>33</sup>. Al parecer, lo han hecho dirigiéndose directamente al JCCR para que asuma la responsabilidad de coordinación, pero también dando a las ONG o a los migrantes que solicitaban asistencia con los detalles de contacto del JCCR<sup>34</sup>. En este contexto, se debe enfatizar la responsabilidad continua de los CCS de los Estados miembros para garantizar que las operaciones de búsqueda y salvamento se realicen con un pleno cumplimiento de las obligaciones internacionales. Ni la declaración por parte de Libia de una SRR ni el establecimiento del JCCR pueden justificar que los CCS de los Estados miembros tomen medidas que, en última instancia, pongan en riesgo la vida de las personas en peligro en el mar o que desembarquen en un puerto que no pueda considerarse un lugar seguro.

## **Recomendaciones**

1. Los Estados miembros deben garantizar que sus CCS estén completamente operativos y sean capaces de garantizar una cooperación y coordinación efectivas con todos los actores relevantes en una operación SAR. Deben asegurarse de que los CCS respondan de inmediato a cualquier llamada de socorro o sobre la base de la información recibida de que un barco necesita asistencia.

2. Con el objetivo de proteger los derechos de los migrantes y refugiados rescatados, los Estados miembros deben garantizar a los capitanes y las compañías navieras que su participación en las operaciones de salvamento no conllevará su penalización de ninguna forma cuando hayan actuado de conformidad con las normas internacionales.

3. Los Estados de bandera deben investigar de manera efectiva y rápida cualquier denuncia de que los capitanes de los barcos que enarbolan su bandera han evitado brindar asistencia a las personas en peligro, cuando estaban en condiciones de hacerlo sin poner en peligro a su barco, tripulación o pasajeros. Deben tomar medidas efectivas para evitar que vuelvan a ocurrir tales incidentes.

4. Los Estados miembros deben asegurarse de que el CCS que recibe una alerta de socorro asuma la responsabilidad de la coordinación del incidente hasta que el CCS del estado responsable de la SRR donde se produce el incidente asuma la responsabilidad operacional. Sin embargo, los Estados miembros solo deben transferir la coordinación al CCS responsable de la SRR si ese CCS es capaz de cumplir plenamente con sus obligaciones según el derecho del mar internacional y los derechos humanos, incluyendo lo referente al desembarque seguro.

5. Cuando los Estados miembros coordinen sus actividades con el JCCR, esto solo debe hacerse bajo el claro entendimiento de que son plenamente responsables de la preservación de la vida en el mar y del respeto de la obligación de no devolución. Además, dicha coordinación solo debe hacerse en el claro entendimiento de que no puede terminar en un desembarque de las personas rescatadas en Libia, o en cualquier otro lugar que no pueda considerarse seguro según el derecho del mar o las normas de derechos humanos.

6. Los Estados miembros deben investigar los informes de una práctica que se limita a dar detalles de contacto de los CCS de otros Estados a los migrantes en peligro o a las ONG que transmiten información sobre una posible situación de peligro o a cualquier otro barco que ayude en el salvamento y, cuando corresponda, deben garantizar que esta práctica se detenga.

## 1. 2. Garantizar una adecuada capacidad de salvamento en el Mediterráneo

Como se señaló anteriormente, los Estados costeros tienen la clara obligación de establecer, operar y mantener un servicio de búsqueda y salvamento efectivo y adecuado, incluso a través de la cooperación con los países vecinos si fuera necesario<sup>35</sup>. La medida en que cualquier servicio de búsqueda y salvamento pueda ser adecuado y efectivo dependerá del contexto específico en el que se implementa. La disponibilidad de tener una capacidad suficiente, incluso en términos de buques de salvamento y aeronaves, es claramente un factor importante a este respecto. Sin embargo, ni el derecho del mar internacional ni otras orientaciones establecen normas específicas sobre cuándo es suficiente la capacidad de salvamento.

El Mediterráneo central presenta una serie de desafíos particulares en términos de capacidad de salvamento. La presencia de refugiados, solicitantes de asilo y migrantes que intentan cruzar el peligroso mar Mediterráneo provoca un número mucho mayor de situaciones de peligro que en las aguas donde los servicios de búsqueda y salvamento se ocupan principalmente de incidentes ocasionales, como los relacionados con buques mercantes o de pesca. Los barcos que transportan refugiados, solicitantes de asilo y migrantes están invariablemente superpoblados, no son adecuados para viajes largos, especialmente en mares agitados, y carecen de tripulación y equipo de navegación competentes. Como resultado, tales barcos deben considerarse en peligro desde el momento en que emprenden sus viajes<sup>36</sup>. En este sentido, es evidente que es necesaria una mayor capacidad de salvamento para hacer frente a los desafíos actuales<sup>37</sup>.

Un ejemplo de respuesta acorde con los desafíos planteados por el cruce de refugiados, solicitantes de asilo y migrantes en el Mediterráneo fue el lanzamiento de la Operación Mare Nostrum por parte de Italia en octubre de 2013. Esta Operación salvó miles de vidas. Sin embargo, su finalización un año después marcó el inicio de una reducción gradual y continua en la disponibilidad de capacidad de salvamento en el Mediterráneo central. Aunque fueron reemplazados por sucesivas misiones italianas, de la UE y multilaterales, no estaban dirigidas principalmente a las operaciones de búsqueda y salvamento, aunque en la práctica también han contribuido a salvar vidas, de conformidad con la obligación del derecho del mar de dar asistencia a las personas en peligro en el mar. En general, los buques operados por los Estados también se han desplegado más cerca de Europa y, por lo tanto, más lejos de las zonas del Mediterráneo donde es más probable que se produzcan incidentes. Además de su ubicación geográfica, la capacidad de salvamento ha disminuido debido a la reducción del

número de buques estatales que operan en el Mediterráneo.

Varias ONG, preocupadas por la reducción de la capacidad de salvamento, han tratado de llenar este vacío en los últimos años. Sin embargo, debido a las circunstancias descritas en el Capítulo 2, estas operaciones dirigidas por ONG ahora han sido casi completamente desmanteladas, y solo hay una presencia ocasional de un número mínimo de barcos cerca de las aguas internacionales frente a las costas de Libia, donde es más probable que ocurran situaciones de peligro.

Por lo tanto, la capacidad de búsqueda y salvamento en las áreas más afectadas ahora depende principalmente, por una parte, de los buques mercantes que pasan, que en general están mal equipados para rescatar a un gran número de migrantes en peligro en el mar, y por otra parte, de los servicios de salvamento prestados por los Estados norteafricanos. Estos últimos también tienen limitaciones claras en términos de capacidad, y particularmente en el caso de Libia, en su capacidad para rescatar y desembarcar a los migrantes de una manera que respete sus derechos humanos y las obligaciones en virtud del derecho del mar internacional (consulte la Sección 2.1).

Además, la declaración por parte de Libia de su propia SRR, que cubre las áreas principales donde es más probable que ocurran situaciones de socorro, ha modificado significativamente el control de la migración y el panorama del SAR en el Mediterráneo central. La declaración por parte de Libia de una SRR parece haber señalado además una retirada del despliegue de los barcos y aeronaves de salvamento de los Estados miembros dentro y fuera de las aguas internacionales de la costa libia, aparentemente bajo la presunción de que ahora las operaciones de salvamento serían cubiertas por Libia. Sin embargo, como se ha mencionado, la declaración por parte de Libia de un SRR no ha cuestionado la necesidad de aumentar la capacidad de búsqueda y salvamento de los Estados miembros. En este contexto, se debe tener en cuenta que no existe una norma de derecho del mar internacional o de derecho internacional más amplio, que impida a los Estados miembros desplegar activos de salvamento en la SRR de otro Estado, siempre que esto se haga fuera de las aguas territoriales de ese Estado. En este sentido, la declaración por parte de Libia de una SRR no es un impedimento para que los Estados miembros desplieguen activos de salvamento mucho más cerca de donde la necesidad es mayor. Esto es particularmente urgente, debido al estallido del conflicto armado en Libia, que puede ver a más personas tratando de huir en barcas, lo que puede terminar en situaciones de peligro en el mar. En este contexto, debe señalarse que la 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) también han pedido explícitamente a la Guardia Costera de Libia que permita las

operaciones de salvamento de los buques de salvamento humanitario, en pleno respeto de las normas internacionales del derecho del mar<sup>38</sup>.

En opinión de la Comisaria, la situación actual no prevé servicios de salvamento adecuados y eficaces para salvar vidas en el mar. Una forma importante de corregir este déficit actual es evitar reducir aún más los recursos disponibles, ya muy limitados y, en su lugar, implementar más recursos navales y aéreos específicamente dedicados a las actividades de búsqueda y salvamento. Además, se debe hacer un uso completo de la capacidad de los buques no estatales para garantizar salvamentos efectivos. A este respecto, las operaciones de salvamento de los buques operados por ONG deben ser facilitadas y apoyadas, en lugar de restringirse. Dada la magnitud del desafío y su estrecha interconexión con la cuestión de la política migratoria europea, esta carga no se puede imponer únicamente a los Estados costeros. Es de suma importancia que los Estados miembros actúen con un espíritu de responsabilidad compartida al respecto. En este contexto, los llamamientos de innumerables organismos internacionales y ONG a los Estados miembros para que proporcionen más activos, dedicados a la búsqueda y salvamento, no pueden ni deben ser ignorados por más tiempo<sup>39</sup>.

### **Recomendaciones**

7. Se insta a todos los Estados miembros a que contribuyan con activos específicamente dedicados a las actividades de SAR para que su número y alcance operativo puedan ampliarse. Esto debería conducir a un sistema con suficientes recursos y totalmente operativo para salvar vidas en el mar, en consonancia con los desafíos actuales en el Mediterráneo. Los buques deben desplegarse a lo largo de rutas en las que puedan hacer una contribución efectiva a la prevención de muertes, y salvaguardar el tratamiento digno de las personas rescatadas.

8. Todos los Estados costeros interesados deben garantizar el uso completo de todas las unidades de búsqueda y salvamento y otras instalaciones disponibles para brindar asistencia a una persona que está o parece estar en peligro en el mar, incluidos los buques operados por ONG.

## Capítulo 2: Garantizar el desembarque seguro y rápido de los migrantes rescatados

---

### 2.1. Asegurar el desembarque en un lugar seguro

El desembarque de personas rescatadas en un “lugar seguro” es una parte integral de cualquier operación de salvamento<sup>40</sup>. De acuerdo con la Resolución MSC.167 (78) de la Organización Marítima Internacional (OMI), que proporciona orientación sobre el tratamiento de las personas rescatadas en el mar (“Directrices de la OMI”), este lugar debe considerarse al menos como un lugar donde la seguridad de la vida de los supervivientes no esté amenazada, donde se pueden satisfacer sus necesidades humanas básicas (como comida, refugio y necesidades médicas), y desde donde se pueda facilitar el transporte para el próximo destino o el destino final de los supervivientes<sup>41</sup>.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, la “seguridad” debe interpretarse de manera más amplia, de forma coherente con los derechos humanos internacionales y el derecho de los refugiados. El ACNUR, por ejemplo, señala la necesidad de evitar el desembarque de solicitantes de asilo y refugiados rescatados en territorios donde sus vidas y libertades serían amenazadas<sup>42</sup>. Esto se deriva de la prohibición de no devolución, que debe respetarse plenamente en cualquier acuerdo de desembarque. En esta línea, en virtud del Convenio, devolver a las personas rescatadas a un lugar donde se sabe que corren un riesgo real de ser sometidas a torturas o tratos inhumanos o degradantes, o hacerlo cuando el Estado debiera haber sabido que existía un grave riesgo de que se produjera dicho tratamiento, equivaldría a una violación del Artículo 3<sup>43</sup>. Cuando las operaciones de salvamento son llevadas a cabo por buques de los Estados miembros del Consejo de Europa, tienen la clara obligación de respetar escrupulosamente este principio<sup>44</sup>. Este es también el caso cuando los Estados miembros despliegan activos dentro de las aguas territoriales de terceros países<sup>45</sup>.

Otra consideración es que, incluso si las personas rescatadas no fueran

sometidas a dicho tratamiento en el lugar del desembarque, podrían correr un riesgo mayor si luego fueran expulsadas a otro país en el que enfrentan este riesgo (la llamada devolución en cadena). La medida en que tal riesgo puede evitarse dependerá normalmente de en qué medida una reclamación efectiva de protección internacional, como el acceso rápido a procedimientos de asilo justos y eficientes, se pueda hacer y ejecutar en el país donde la persona rescatada va a ser desembarcada. Esto también puede depender de las circunstancias individuales. Incluso si hay posibilidades de disfrutar de la protección internacional en general, este no es necesariamente el caso de grupos específicos y vulnerables (como, por ejemplo, las personas LGBTI). Otras consideraciones basadas en los derechos humanos incluyen valorar en qué medida las personas desembarcadas podrían estar sujetas a la privación arbitraria de libertad, o si serían vulnerables a la trata o la explotación.

Si un Estado determinado puede proporcionar un lugar seguro a la luz de las consideraciones anteriores, generalmente dependerá de las circunstancias específicas del caso. En este momento, sin embargo, Libia es una excepción notable. Como han manifestado repetidas veces los organismos de las Naciones Unidas, entre ellos la UNSMIL, el ACNUDH, el ACNUR y las ONG, los migrantes y refugiados que son interceptados o rescatados por la Guardia Costera de Libia, y posteriormente desembarcados en Libia, son sometidos rutinariamente a una detención ilimitada y arbitraria, a tortura, extorsión, trabajos forzosos, violencia sexual y otros tratos inhumanos o degradantes<sup>46</sup>. Además, el conflicto violento en diferentes ciudades de Libia ha puesto en riesgo adicional la seguridad de los migrantes y refugiados, incluidos los niños y las niñas, muchos de los cuales siguen atrapados en centros de detención. Los puertos libios en sí mismos no pueden considerarse un lugar seguro que cumpla con los requisitos anteriores.

Desde la sentencia *Hirsi Jamaa*, parece que han cesado las devoluciones directas de personas rescatadas a Libia por parte de buques estatales que no son libios. Sin embargo, la situación actual en el Mediterráneo todavía da lugar a escenarios en los cuales los migrantes y refugiados rescatados aún son desembarcados en Libia, aunque no se les puede proporcionar un lugar seguro, dadas las graves violaciones de derechos humanos que los migrantes enfrentan allí. Esto se debe, por un lado, al aumento de la capacidad de la Guardia Costera de Libia para interceptar a los refugiados y migrantes que intentan cruzar el Mediterráneo como resultado de la provisión de activos y fondos por parte de algunos Estados miembros del Consejo de Europa y la UE (ver Sección 4.2). Por otro lado, esto puede deberse a las instrucciones que reciben los capitanes en el curso de las operaciones de salvamento, que conducirían al desembarque de migrantes en un puerto de Libia<sup>47</sup>. El incumplimiento de tales instrucciones puede

incluso suponer que los capitanes sean procesados.

Según las Directrices de la OMI, los capitanes normalmente deben “cumplir con los requisitos relevantes del Gobierno responsable de la región SAR donde se recuperaron los supervivientes, o de otro Estado ribereño que responda, y buscar orientación adicional de aquellas autoridades en las que surgen dificultades para cumplir con dichos requisitos”<sup>48</sup>. Sin embargo, cuando dichos requisitos desembocaran en el desembarque en Libia, los capitanes se enfrentan al dilema de seguir instrucciones y, por lo tanto, poner en peligro a las personas rescatadas, o bien enfrentarse a las consecuencias de ignorar las instrucciones y negarse a desembarcar migrantes en Libia.

En lo que respecta a las respuestas de los Estados miembros del Consejo de Europa a tales situaciones, se debe tener en cuenta lo siguiente: si bien los CCS son los principales responsables de coordinar las operaciones de salvamento, incluido el desembarque, los capitanes de barco desempeñan un papel crucial en la toma de decisiones. En una operación SAR, aparte de la responsabilidad principal de avanzar hacia la situación de peligro a toda velocidad y ofrecer asistencia a las personas en peligro, el capitán del barco es responsable de mantener la seguridad a bordo y de garantizar que los supervivientes sean tratados con humanidad, mientras cooperan con las autoridades responsables sobre el desembarque en un lugar seguro.<sup>49</sup> El capitán del barco es el que tiene la imagen general de la situación a bordo, tiene una visión general de las condiciones de las personas rescatadas, así como de los factores externos, incluidas las condiciones meteorológicas y la capacidad del barco para completar la operación de forma segura.<sup>50</sup> Los capitanes tienen capacidad para tomar cualquier decisión que, según su criterio profesional, sea necesaria para garantizar la seguridad de la vida en el mar (por ejemplo, si el barco o las personas a bordo están en peligro debido a las condiciones climáticas) y la protección del medio ambiente marino.<sup>51</sup> Además, las Directrices de la OMI establecen que cualquier capitán de barco debería “tratar de garantizar que los supervivientes no sean desembarcados en un lugar donde su seguridad se vea aún más comprometida”.<sup>52</sup> Como tal, los capitanes están autorizados a impedir el desembarque de personas rescatadas en un lugar que no sería seguro. Desde esta perspectiva, los Estados miembros del Consejo de Europa deben respetar las decisiones de los capitanes de no desembarcar a los migrantes rescatados en Libia o en cualquier otro lugar que no sea un lugar seguro. Es importante destacar que los propios Estados miembros del Consejo de Europa deben garantizar que las instrucciones que dan a los capitanes cumplan plenamente con el principio fundamental de que el desembarque solo puede ocurrir en un lugar seguro.

## Recomendaciones

9. Las autoridades coordinadoras y cualquier otra autoridad relevante deben garantizar que las instrucciones dadas en el curso de las operaciones de salvamento respeten plenamente los derechos humanos de los migrantes rescatados, evitando también que se les ponga en situaciones en las que su derecho a la vida se vea amenazado o donde puedan ser sometidos a torturas, tratos inhumanos o degradantes, o a la privación arbitraria de la libertad. Deben abstenerse de emitir instrucciones a los capitanes para que desembarquen en países que no pueden considerarse un lugar seguro, ya sea directa o indirectamente.

10. En la evaluación de si un determinado lugar de desembarque puede considerarse un “lugar seguro”, los Estados miembros no deben limitarse solo a las consideraciones elaboradas en el derecho del mar. También deben tener plenamente en cuenta las consideraciones relacionadas con los derechos humanos, en particular el riesgo de persecución, tortura o tratos inhumanos o degradantes, incluido el riesgo de devolución en cadena. Los Estados miembros deben realizar evaluaciones completas basadas en fuentes confiables y objetivas, incluida, por ejemplo, información de las Naciones Unidas y las ONG.

11. Más allá de las salvaguardas generales contra dicho tratamiento en lugares potenciales de desembarque, también deben tener en cuenta los riesgos específicos de las personas vulnerables.

12. Los Estados miembros deben respetar la discreción de los capitanes para no desembarcar a migrantes y refugiados rescatados en lugares que no son seguros, y no deben penalizar, sancionar ni tomar medidas negativas contra los capitanes por tomar decisiones sobre la salvaguarda de la vida de las personas rescatadas.

13. Los Estados miembros deben garantizar que todos los actores relevantes, incluidos los capitanes y las compañías navieras, estén adecuadamente informados sobre qué lugares no pueden considerarse seguros y sobre la necesidad de abstenerse de desembarcar a los migrantes y refugiados allí.

## 2.2. Fortalecer la coordinación del desembarque para evitar retrasos

La asignación de un lugar seguro para el desembarque de las personas rescatadas debe proporcionarse “tan pronto como sea razonablemente posible”. Esto se debe hacer con una desviación mínima del viaje previsto para los barcos de salvamento, lo cual es particularmente relevante cuando se trata de un barco comercial, ya que generalmente solo tendrá instalaciones para su propia tripulación y no está equipado para satisfacer las necesidades de un gran número de personas rescatadas. El desembarque de personas rescatadas se retrasa con frecuencia en la región mediterránea. Esto puede tener importantes consecuencias negativas. Para los migrantes rescatados, quienes ya han sufrido graves maltratos físicos y mentales y angustia antes y durante el cruce del mar, y especialmente para aquellos que requieren atención médica o personas vulnerables, las demoras pueden deteriorar su situación, lo que eventualmente lleva a una situación de emergencia. Cuando se producen grandes retrasos, es probable que la salud y el bienestar de todos los migrantes rescatados se pongan en peligro.

En algunos casos, los Estados miembros, en lugar de permitir el desembarque, han permitido que los barcos con migrantes rescatados a bordo se resguarden del mal tiempo cerca de las aguas territoriales. En algunos de estos casos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha dictado medidas provisionales, solicitando al gobierno italiano que “tome todas las medidas necesarias, tan pronto como sea posible, para proporcionar a todos los solicitantes atención médica, alimentos, agua y suministros básicos adecuados, según sea necesario. En lo que respecta a los 15 menores no acompañados, se pidió al Gobierno que proporcionara asistencia jurídica adecuada (por ejemplo, tutela legal). También se solicitó al Gobierno que mantuviera informado regularmente al Tribunal sobre la evolución de la situación de los solicitantes”<sup>53</sup>. Sin embargo, si bien estas medidas pueden ser necesarias para evitar una situación de emergencia inmediata, son insuficientes para garantizar el desembarque rápido en un lugar seguro. Las preocupaciones sobre los derechos humanos también pueden surgir de tales situaciones cuando resultan en la privación *de facto* de la libertad de las personas rescatadas al bloquear su desembarque desde barcos de salvamento. Cuando el confinamiento a bordo es el resultado de una acción estatal, esto puede generar dudas sobre la legalidad de la privación de libertad y la existencia de garantías suficientes, como la revisión judicial, en virtud del artículo 5 del Convenio<sup>54</sup>.

Como se señaló en el Capítulo 1, las demoras en el desembarque de los migrantes rescatados por buques mercantes también pueden ocasionar importantes pérdidas financieras, que a su vez pueden disuadir a otros de

cumplir plenamente con sus obligaciones de salvamento. Además, para los barcos dedicados específicamente a las operaciones de búsqueda y salvamento, cualquier retraso en el desembarque demorará el momento en que esos barcos puedan reanudar sus actividades, creando así lagunas en la capacidad general de búsqueda y salvamento en el mar. Por estas razones, los retrasos repetidos, debido a los desacuerdos entre los Estados miembros o las medidas unilaterales adoptadas por esos Estados miembros, son extremadamente dañinos para la integridad del sistema de búsqueda y salvamento en el Mediterráneo y, por lo tanto, para el objetivo de salvar vidas y proteger la dignidad humana.

El Estado responsable de la SRR en la que se llevó a cabo la operación debe asumir la responsabilidad principal de coordinar el desembarque en un lugar seguro<sup>55</sup>. Esta aclaración sobre las responsabilidades del Estado fue introducida por unas enmiendas al Convenio SAR en 2004. Sin embargo, Malta se ha negado hasta ahora a aceptar estas enmiendas y, por lo tanto, a la idea de que debería asumir la responsabilidad principal de coordinar el desembarque de las personas rescatadas en su SRR. Se debe tener en cuenta que esta responsabilidad principal no significa necesariamente que las personas en la SRR de un Estado también sean desembarcadas en el territorio de ese Estado. En coordinación con otros Estados, se puede encontrar un lugar seguro de desembarque más adecuado, según las circunstancias específicas. Sin embargo, se debe tener en cuenta que el Comité de Facilitación de la OMI ha recomendado que, si no se puede encontrar una solución rápidamente, esta debería recaer en el Estado responsable del área SAR para que acepte el desembarque<sup>56</sup>. A pesar de estas orientaciones, los Estados miembros, y particularmente Italia y Malta, han tenido varias disputas sobre el desembarque en los últimos años.

Los desacuerdos sobre el lugar del desembarque pueden surgir especialmente cuando se ha llevado a cabo una operación de salvamento en la SRR de un tercer país, si los migrantes rescatados no pueden ser desembarcados posteriormente allí, incluso por motivos relacionados con los derechos humanos. Como se señaló, en la ruta del Mediterráneo central, este es el caso de las personas rescatadas en la SRR declarada por Libia. Es muy encomiable que varios Estados miembros del Consejo de Europa, y en particular Italia, hayan asumido en el pasado la responsabilidad del desembarque de los migrantes rescatados fuera de sus propias SRR. Sin embargo, esta disposición parece haber disminuido considerablemente desde la declaración por parte de Libia de su propia SRR. La reticencia sobre el desembarque está relacionada, entre otras cosas, con el hecho de que el Estado que permite el desembarque también tendrá la responsabilidad de procesar cualquier solicitud de asilo y la posterior recepción de los solicitantes de asilo, la identificación de los migrantes y, cuando

corresponda, su retorno.

Si bien los Estados pueden tener responsabilidades específicas con respecto a la coordinación del desembarque, dependiendo de su función, un sistema eficaz de desembarque oportuno en el Mediterráneo solo puede existir si los Estados miembros asumen la responsabilidad compartida de esto. Las pautas de la OMI requieren que los Estados tengan planes y mecanismos efectivos para el desembarque de supervivientes y su entrega a un lugar seguro, con una mención explícita de que esto puede incluir planes interinstitucionales o internacionales, según corresponda<sup>57</sup>. En el Mediterráneo, existe una necesidad urgente de acordar un sistema predecible para el rápido desembarque de los migrantes y refugiados rescatados, en pleno cumplimiento de la protección de sus derechos humanos. Aunque ha habido varios casos en los que los Estados miembros se ofrecieron a responsabilizarse de varias personas rescatadas después de su desembarque, esto se ha realizado sobre una base ad hoc y, a menudo, después de largos desacuerdos políticos y, por lo tanto, largos retrasos<sup>58</sup>.

Es más probable que este sistema predecible se convierta en realidad si los Estados miembros que aceptan el desembarque supieran que no serán los únicos que tendrán la responsabilidad de la identificación, el procesamiento del asilo y la recepción. En este contexto, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa ha señalado la necesidad de “separar las operaciones de salvamento llevadas a cabo por los Estados miembros de las solicitudes subsiguientes de asilo por parte de los rescatados en el mar, ya que ambas cosas implican obligaciones distintas por parte de los Estados miembros”<sup>59</sup>. El hecho de que los Estados miembros del Consejo de Europa que se encuentran en la ruta del Mediterráneo central también sean miembros de la UE ofrecen oportunidades específicas para compartir responsabilidades. Están sujetos a estándares mínimos comunes sobre la recepción de solicitantes de asilo, el procesamiento de los procedimientos de asilo y el retorno. Además, la noción de solidaridad y responsabilidad compartida está contenida en sus obligaciones más amplias bajo el derecho de la UE<sup>60</sup>. Los instrumentos actuales de la UE ya proporcionan medios para hacerlo<sup>61</sup>, y las medidas de emergencia temporales para compartir responsabilidades también se han adoptado anteriormente<sup>62</sup>. En aras de la protección de los derechos de los migrantes y la salvaguardia de un sistema eficaz de salvamento en el mar, es crucial aprovechar la buena voluntad mostrada por algunos Estados miembros y superar cualquier obstáculo para establecer un sistema de intercambio temporal o más permanente de compartir responsabilidades sobre los migrantes desembarcados rápidamente. Estos pueden beneficiarse de las diversas propuestas presentadas por organizaciones internacionales y ONG<sup>63</sup>.

## Recomendaciones

14. Los Estados miembros que participen en una operación SAR, incluidos los Estados costeros afectados, el Estado del CCS contactado por primera vez, y los Estados de bandera, deben cooperar para garantizar que el desembarque de las personas rescatadas se lleve a cabo rápidamente. Los Estados relevantes deben, en particular, ayudar a identificar rápidamente un lugar seguro para desembarcar, cuando el CCS coordinador no esté en condiciones de ofrecer un lugar seguro que cumpla con las normas internacionales.

15. Bajo ninguna circunstancia se debe permitir que los desacuerdos entre los Estados miembros sobre las responsabilidades de desembarque pongan en riesgo los derechos humanos de las personas rescatadas. Cuando surjan tales desacuerdos, las consideraciones humanitarias deben tener prioridad, siendo esencial un desembarque rápido. La resolución de otras cuestiones sobre la responsabilidad de la acogida y el tratamiento de los migrantes rescatados debe realizarse *después* del desembarque, en lugar de dejar a los migrantes rescatados atrapados sin un lugar seguro.

16. Se alienta a los Estados miembros del Consejo de Europa que también son miembros de la UE a acordar urgentemente un mecanismo que permita compartir la responsabilidad de su recepción y tratamiento, incluidas las solicitudes de asilo, cuando las personas rescatadas sean desembarcadas en otros Estados miembros de la UE.

## 2.3. Trato conforme a los derechos humanos de los migrantes desembarcados

Una vez que los migrantes rescatados sean desembarcados en los Estados miembros del Consejo de Europa, estos deben tratarlos plenamente de acuerdo con sus obligaciones en virtud del Convenio y otros marcos legales, incluida la legislación de la UE sobre asilo cuando sea apropiado. Este también es el caso si por alguna razón entran en la jurisdicción del Estado miembro, incluso en el caso de que el barco esté esperando la entrada a un puerto en aguas territoriales, o cuando el barco haya atracado pero los migrantes aún no tengan permiso para desembarcar. La asistencia médica debe estar disponible de inmediato y todas las necesidades humanitarias deben satisfacerse en cuanto lleguen. Aunque haya algún mecanismo de responsabilidad compartida, las personas desembarcadas deben ser informadas sin demora acerca de sus derechos, incluido el derecho de

asilo, por parte del Estado de desembarque. Quienes deseen solicitar asilo deben tener la garantía de que pueden acceder a un procedimiento justo y efectivo, con todas las garantías procesales necesarias, incluidos los recursos efectivos con efecto suspensivo, según sea apropiado, ya sea en el Estado de desembarque o en otro Estado que asuma la responsabilidad. De manera similar, los procedimientos deben garantizar que se respete el derecho a la vida familiar, tanto salvaguardando la unidad familiar como informando a las personas desembarcadas y dándoles acceso a procedimientos para la reunificación con miembros de la familia en otras partes de Europa.

Para aquellas personas que no buscan protección internacional, los Estados miembros también deben garantizar la identificación individual y ofrecer una oportunidad para exponer las razones por las cuales no deben ser devueltos, a fin de cumplir con sus obligaciones con respecto a la prohibición de la expulsión colectiva<sup>64</sup>. Todo esto requiere la presencia de personal adecuadamente capacitado, la disponibilidad de intérpretes, el acceso a asistencia legal y la posibilidad de que un organismo independiente revise las decisiones. La identificación temprana de las personas vulnerables, como los niños (no acompañados), las mujeres embarazadas, las víctimas de trata de seres humanos y las víctimas de la tortura, es crucial para prevenir violaciones de los derechos humanos<sup>65</sup>.

Los migrantes desembarcados y los refugiados deben tener acceso a condiciones de recepción adecuadas, con alojamiento de buena calidad, acceso a agua, alimentos e instalaciones sanitarias, atención médica e instalaciones educativas para niños y niñas. Las autoridades deben proporcionar un entorno seguro para los desembarcados, incluida la protección contra la violencia, en particular contra la explotación y el abuso sexual. A este respecto, se deben establecer medidas especiales para proteger a las personas en una posición vulnerable, incluidos los niños y las niñas, las mujeres embarazadas, las personas LGBTI, las minorías étnicas o religiosas y las víctimas de tortura.

Los migrantes y refugiados desembarcados, como cualquier otra persona, disfrutan del derecho a la libertad y a la libertad de movimiento. Cualquier restricción debe cumplir estrictamente las obligaciones de los Estados miembros en virtud del Convenio<sup>66</sup>. Siempre se deben buscar alternativas a la detención, factibles en el caso individual, y se deben considerar sin efecto antes de que se dicte una orden de detención<sup>67</sup>. Los Estados miembros deben invertir en tales alternativas para garantizar que estén disponibles y sean accesibles<sup>68</sup>. Para hacerlo, cuentan con una gama de recursos para ayudarles, incluida la labor del Comité Directivo Intergubernamental de Derechos Humanos (CDDH) del Consejo de Europa<sup>69</sup>. Además, cuando se trata de niños y niñas, la Corte ha enfatizado que su "vulnerabilidad extrema es el factor decisivo y tiene prioridad sobre las consideraciones

relacionadas con el estatus de inmigrante ilegal”, y que los Estados deben tomar las medidas apropiadas<sup>70</sup>. Además, el Comité de los Derechos del Niño de la ONU considera que la detención de niños migrantes por su estatus migratorio o por el de sus padres no se hace por el mejor interés de los niños, y es incompatible con las obligaciones de los Estados en virtud de la Convención de la ONU sobre derechos humanos<sup>71</sup>. Diferentes organismos internacionales, entre ellos la Comisaria de Derechos Humanos y la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, han pedido a los Estados que eviten la detención de niños migrantes y pongan fin a esta práctica urgentemente<sup>72</sup>.

Si los migrantes desembarcados deben ser devueltos, cualquier procedimiento de expulsión debe cumplir plenamente con las obligaciones de los Estados miembros en virtud del CEDH, así como, cuando corresponda, de la legislación de la UE.

## **Recomendaciones**

17. Los Estados miembros deben garantizar que se implementen todas las salvaguardas para garantizar que los migrantes y refugiados desembarcados:

- Disfruten de su derecho a la libertad y a la libertad de movimiento. Cuando se consideren restricciones, se debe aplicar cuando sea posible a los migrantes y a los refugiados alternativas efectivas a la detención, según corresponda. Tales alternativas siempre deben usarse en casos que involucren a niños;
- Tengan acceso a procedimientos de asilo, información adecuada y apoyo legal en caso de que quieran solicitar protección internacional;
- No estén sujetos a regresar a un país donde corren un riesgo real de ser sometidos a torturas o tratos inhumanos o degradantes, ya sea en el primer país o en cualquier otro país en el que sean expulsados posteriormente;
- No estén sujetos a expulsiones colectivas, y que todas las decisiones de expulsión se tomen e implementen con todas las garantías en virtud del Convenio;
- Tengan acceso a recursos efectivos y se les proporcionen condiciones adecuadas de recepción y asistencia;
- Los individuos vulnerables sean identificados rápidamente y se les proporcione un apoyo adecuado;
- Tengan garantías para su unidad familiar y puedan acceder a los procedimientos para la reunificación familiar según corresponda.



## Capítulo 3 - Cooperación con las ONG

---

Debido a la reducción en las operaciones de búsqueda y salvamento operadas por el Estado en el mar (ver Sección 1.2), las ONG han ofrecido una asistencia incalculable a los Estados miembros del Consejo de Europa para preservar la vida humana en el mar. En 2017, las ONG representaron aproximadamente el 40% de los salvamentos llevados a cabo en el Mediterráneo central<sup>73</sup>. Sin embargo, como se mencionó en la introducción, una serie de medidas tomadas por los Estados miembros han llevado a las ONG a verse obligadas a abandonar sus actividades casi por completo, sin haber sido reemplazadas por operaciones de salvamento dirigidas por el Estado para evitar la pérdida de vidas en el Mediterráneo. La interacción entre los Estados miembros y las ONG es, por lo tanto, una cuestión urgente que requiere un examen más detenido.

Como afirman los expertos de la ONU, “las operaciones de búsqueda y salvamento destinadas a salvar vidas en el mar no pueden representar una violación de la legislación nacional sobre control de fronteras o migración irregular, ya que el derecho a la vida debe prevalecer sobre la legislación nacional y europea, los acuerdos bilaterales y los memorandos de entendimiento y sobre cualquier otra decisión política y administrativa dirigida a combatir la migración irregular”<sup>74</sup>. La Comisaria respalda plenamente esta conclusión.

Además, cualquier embarcación goza, como principio general, de libertad de navegación en los mares internacionales, y tiene el derecho de paso inocente en aguas territoriales. Además, como se explica en la Sección 1.1, a menos que esto ponga al barco, la tripulación o los pasajeros en grave peligro, el capitán de cualquier barco, incluidos los buques de las ONG, tiene el deber claro de dirigirse a toda la velocidad posible hacia cualquier persona que necesite asistencia en el mar. Bajo ninguna circunstancia se debe penalizar a los capitanes simplemente por el cumplimiento de estos deberes, independientemente de las circunstancias, incluida la nacionalidad o el estado migratorio, de las personas afectadas<sup>75</sup>.

Además, se debe tener en cuenta que los buques de salvamento de ONG que traen migrantes rescatados a un Estado miembro del Consejo de

Europa no pueden considerarse como tráfico de migrantes en el sentido del Protocolo de Tráfico de personas de las Naciones Unidas a menos que se cumplan varias condiciones, incluida la existencia de un intento de facilitar la entrada ilegal de una persona en el territorio de un Estado miembro. No se interpreta como “obtener una entrada ilegal” cuando una ONG, después de realizar un salvamento, solicita a un Estado miembro que asigne un lugar seguro y permita el desembarque. Además, si se intentara obtener una entrada ilegal, esto se debe haber hecho para obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero o de otro tipo al hacerlo<sup>76</sup>. El Protocolo excluye deliberadamente del ámbito del tráfico de personas la asistencia humanitaria<sup>77</sup>.

En el contexto de la UE, las normas sobre el tráfico de personas varían algo respecto al Protocolo sobre Tráfico de personas de las Naciones Unidas<sup>78</sup>. La Agencia de Derechos Fundamentales de la UE (FRA, por sus siglas en inglés) ha señalado que, de acuerdo con estas reglas, la gran mayoría de los Estados miembros de la UE no requiere que haya beneficios económicos o materiales para que los actos relacionados con la entrada de inmigrantes sean un delito punible. Además, solo unos pocos prevén exenciones explícitas del procesamiento con fines humanitarios<sup>79</sup>. En julio de 2018, el Parlamento Europeo adoptó una resolución que pide la adopción de directrices para prevenir la criminalización de la asistencia humanitaria mientras se implementan las normas de la UE contra el tráfico de personas<sup>80</sup>. Además, debe señalarse que todos los Estados miembros del Consejo de Europa, excepto Andorra, Islandia e Irlanda, han ratificado el Protocolo de Tráfico de personas de las Naciones Unidas, y la propia UE también se ha adherido a él.

En relación con el trabajo de las ONG en general, los Estados miembros han reconocido repetidamente la importante contribución de los defensores de los derechos humanos al avance de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho<sup>81</sup>. Teniendo en cuenta sus esfuerzos para proteger el derecho a la vida de las personas en peligro y respetar su dignidad humana y su bienestar, así como su papel en la denuncia de posibles violaciones, las ONG que realizan actividades de búsqueda y salvamento en el Mediterráneo, en opinión de la Comisaria, deben ser consideradas defensoras de los derechos humanos<sup>82</sup>. Los Estados miembros del Consejo de Europa han asumido compromisos claros para garantizar un entorno seguro y propicio para todos los defensores de los derechos humanos<sup>83</sup>.

Un aspecto particularmente preocupante de la interacción de ciertos Estados miembros con las ONG que participan en el seguimiento en el Mediterráneo y, en caso de personas en peligro, interviniendo en una operación de salvamento, son las frecuentes campañas de desprestigio y los ataques de los medios de comunicación contra ellas, así como las reiteradas

investigaciones criminales, a menudo con la acusación de que buques operados por ONG han participado en el tráfico de personas. Aunque los Estados tienen la autoridad para investigar y procesar actos criminales, este poder debe ser usado de buena fe y no debe ser simplemente desplegado como una forma de evitar que las ONG hagan su trabajo. Hasta ahora, ningún cargo contra las ONG que han trabajado en la ruta del Mediterráneo central ha dado lugar a condenas<sup>84</sup>, sin embargo, el mero inicio de una investigación es suficiente para interrumpir sus actividades durante mucho tiempo, o incluso de forma permanente. La FRA “ha subrayado repetidamente que las acciones contra el tráfico ilícito de migrantes no deben castigar a las personas que apoyan a los migrantes que se desplazan por razones humanitarias”<sup>85</sup>. Del mismo modo, la no criminalización de la asistencia a los migrantes ha sido subrayada por el Grupo de Migración Global de las Naciones Unidas y el ACNUDH<sup>86</sup>.

Más allá del hostigamiento judicial, las ONG también han estado sujetas a restricciones en el uso de los puertos de los Estados miembros del Consejo de Europa. El uso de los puertos, tanto para el desembarque de migrantes y refugiados rescatados, como para el reabastecimiento de combustible y el reequipamiento de los buques de salvamento y el cambio de sus tripulantes, es una condición previa esencial para un trabajo eficaz de búsqueda y salvamento. Además, también se ha observado la denegación del permiso para abandonar los puertos una vez atracados sobre la base de impedimentos judiciales, administrativos o técnicos. Como regla general, los Estados miembros del Consejo de Europa deben permitir que los buques de búsqueda y salvamento utilicen sus puertos. Las decisiones políticas generales de “cerrar los puertos a las ONG” van en contra de la responsabilidad compartida de garantizar que la vida y la dignidad humana estén protegidas en el Mediterráneo. El cierre de puertos ha sido denunciado por numerosos organismos internacionales, incluido la Comisaria de Derechos Humanos, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y organismos y expertos de las Naciones Unidas<sup>87</sup>.

Los eventos recientes también han puesto de relieve el papel de los Estados de bandera con respecto a su responsabilidad de ejercer el control sobre los asuntos administrativos, técnicos y sociales en sus barcos en alta mar, cuando participan teniendo a bordo a personas rescatadas como resultado de un evento SAR<sup>88</sup>. Si bien esta es una responsabilidad crucial para garantizar la seguridad en el mar, incluso en el contexto de las operaciones de búsqueda y salvamento, una serie de decisiones tomadas por los Estados de bandera con respecto a las ONG de búsqueda y salvamento son motivo de preocupación. Esto incluye decisiones repentinas de retirar la bandera de los barcos de salvamento de las ONG<sup>89</sup>. También comprende la introducción de requisitos más estrictos que no estaban previamente

establecidos. En este contexto, la Comisaria observa en particular el ejemplo de la introducción de nuevos requisitos de seguridad por parte del gobierno holandés, que impidió que el barco ONG Sea-Watch 3 reanudara sus operaciones de salvamento<sup>90</sup>. En este caso, el Tribunal de Distrito de La Haya ordenó el aplazamiento de la aplicación de estas nuevas regulaciones a Sea-Watch 3, al considerar que la regulación no estaba suficientemente clara y que el gobierno debería haber hecho más esfuerzos para dialogar con la ONG. Como resultado de esto, la repentina introducción de la regulación no cumplió con los principios de buen gobierno, en particular la seguridad jurídica<sup>91</sup>.

El importante papel de las ONG en la aportación de capacidad de salvamento, así como los compromisos de los Estados miembros con los defensores de los derechos humanos y la protección de la sociedad civil en general, en opinión de la Comisaria, requiere que los Estados de bandera aborden cualquier posible deficiencia administrativa o técnica en un espíritu de cooperación con las ONG, y con miras a permitir que sus barcos reanuden sus actividades de salvamento lo más rápido posible. Las restricciones impuestas por los Estados a las ONG deben ser prescritas por la ley, y estar regidas por criterios objetivos y proporcionales a los objetivos legítimos que buscan lograr para que su ejercicio pueda ser controlado por los tribunales. Además, es importante garantizar que la carga de los fallos de los Estados miembros, de manera conjunta o individual, para cumplir con sus responsabilidades, como garantizar un rápido desembarque, no se transfiera innecesariamente a las ONG.

## Recomendaciones

18. Los Estados miembros deben buscar una cooperación constructiva con las ONG que realizan operaciones de SAR para salvaguardar la vida y la dignidad de los migrantes y refugiados rescatados en el mar.

19. Debería evitarse el estigma de la retórica contra las ONG que realizan actividades de búsqueda y salvamento, y su trabajo debe ser reconocido en la protección de la vida y la dignidad de los migrantes y refugiados en el mar.

20. Los Estados miembros deben cumplir con su obligación de garantizar que las ONG que realizan operaciones de SAR, de acuerdo con su condición de defensoras de los derechos humanos, puedan realizar su trabajo en un entorno seguro y propicio. Debe cesar de inmediato cualquier acto de hostigamiento, incluso a nivel político, judicial y administrativo, contra las ONG que prestan servicios de búsqueda y salvamento en el Mediterráneo y contra sus tripulantes.

21. Si se prevén cambios en la legislación o en las medidas que afectan al estatus de los buques operados por ONG, sus financiación o ámbitos de intervención, los Estados miembros deberían asegurarse de que se redacten con el propósito de promover sus establecimiento y existencia, permitiendo sus funcionamiento, y facilitando sus objetivos y actividades. A este respecto, las ONG deben ser consultadas durante el proceso de toma de decisiones de cualquier marco regulatorio que las afecte directa o indirectamente.

22. Los Estados miembros deberían facilitar el trabajo de las ONG que salvan vidas humanas en el mar, permitiéndoles además el acceso a los puertos para el desembarque y cualquier otra necesidad relacionada con su trabajo o necesidades técnicas. Se deben anular las políticas generalizadas que cierran puertos a todas las ONG o cierran aguas territoriales o prohíben la navegación en ciertas áreas dentro de aguas internacionales.

23. Cuando surja cualquier problema relacionado con el cumplimiento de los requisitos técnicos o administrativos, estos deben resolverse con un espíritu de cooperación, con el objetivo de permitir que una embarcación dedicada a actividades de derechos humanos, como la preservación de la vida humana en el mar, reanude sus operaciones lo más rápido posible.



## Capítulo 4 - Cooperación con terceros países

---

### 4.1 Enfoque general de la cooperación migratoria con terceros países

La cooperación internacional con todos los Estados costeros del Mediterráneo es crucial para la preservación efectiva de la vida y la protección de los derechos humanos de las personas en el mar. La Comisaria señala que sus observaciones sobre las responsabilidades de los Estados miembros del Consejo de Europa no disminuyen en modo alguno los deberes de los Estados que no son miembros del Consejo de Europa. Sin embargo, a la inversa, el hecho de que otros Estados, como los de la costa sur del Mediterráneo, tengan sus propias obligaciones en virtud del derecho internacional, no exime a los Estados miembros del Consejo de Europa de asumir y observar sus propias responsabilidades y de actuar con espíritu de cooperación y responsabilidad compartida para la protección de la vida y la dignidad<sup>92</sup>.

La Comisaria observa que la cooperación migratoria con terceros países puede plantear ciertos riesgos, debido a lagunas en los marcos legales de esos países (por ejemplo, con respecto a la provisión de protección internacional) o problemas derivados de las prácticas de esos países en relación con las personas migrantes (como los malos tratos). La Comisaria ha establecido un marco para garantizar que los Estados miembros del Consejo de Europa no contribuyan, directa o indirectamente, a las violaciones de los derechos humanos a través de su cooperación migratoria con terceros países<sup>93</sup>. Este marco, que se describe a continuación, se aplica a todas las formas de cooperación, incluida la provisión de equipos, el despliegue de personal, el intercambio de información y el suministro de apoyo financiero.

## Recomendaciones

24. Los Estados miembros que estén desarrollando actividades específicas de cooperación en materia de migración con terceros países que bordean el Mediterráneo deben realizar, de antemano, evaluaciones de riesgo sobre los derechos humanos. Estas deberían considerar, entre otras cosas, el impacto que sus actividades de cooperación pueden tener en los derechos de los refugiados, solicitantes de asilo y migrantes a la vida, a no sufrir torturas ni a tratos inhumanos o degradantes, a la protección contra la devolución, al derecho a la libertad y al derecho a la vida privada y familiar.

25. Sobre la base de dichas evaluaciones de riesgos, los Estados miembros deben desarrollar estrategias de reducción de riesgos, que deben establecer claramente los pasos que se tomarán para garantizar que las violaciones concretas de los derechos humanos no se materialicen. Cuando los riesgos sobre los derechos humanos no puedan reducirse lo suficiente, la implementación de las actividades de cooperación planificadas debe suspenderse.

26. Cuando se implementen actividades de cooperación, éstas deben estar sujetas a mecanismos independientes para hacer seguimiento del impacto de estas actividades, incluidas las estrategias de reducción de riesgos, en el disfrute de los derechos humanos de los afectados. Dicho seguimiento debe ser realizado por actores que no tengan un papel político, financiero u operacional en las actividades de cooperación.

27. Los Estados miembros también deben garantizar que las personas potencialmente afectadas por las actividades de cooperación tengan acceso a un sistema efectivo de reparación.

28. Los resultados de la evaluación de riesgos y del seguimiento deben poder conducir a una suspensión inmediata de las actividades de cooperación si estas ponen en peligro los derechos humanos de los afectados.

29. Para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, los planes detallados de cooperación, las evaluaciones de riesgos, las estrategias de reducción de riesgos y los resultados del seguimiento deben hacerse públicos.

30. La Comisaria invita a las instituciones pertinentes de la UE, en particular a la Comisión Europea y al Servicio Europeo de Acción Exterior, a garantizar también que se implementen estas garantías para asegurar la transparencia y la responsabilidad de las actividades de cooperación con terceros países llevadas a cabo bajo sus respectivas responsabilidades.

## 4.2. Comentarios específicos sobre la cooperación con Libia

Desde 2017, algunos Estados miembros del Consejo de Europa y la UE han realizado importantes inversiones en la Guardia Costera de Libia para mejorar su capacidad de salvamento y/o intercepción de migrantes en el mar. Esto ha incluido la formación, la provisión de activos y otras medidas, tales como el apoyo al establecimiento del JRCC y la declaración de una SRR de Libia<sup>94</sup>. Se ha observado que el aumento de la capacidad de la Guardia Costera de Libia le ha permitido rescatar o interceptar a más personas que intentan salir de Libia y navegar hacia Europa<sup>95</sup>. Cabe señalar que, como idea general, es encomiable y coherente con la responsabilidad compartida de la seguridad en el mar que los Estados miembros den asistencia a otros Estados para mejorar su capacidad de búsqueda y salvamento. Sin embargo, en el caso de Libia, la asistencia destinada a mejorar la capacidad de salvamento puede no distinguirse de una asistencia que permite a la Guardia Costera libia evitar que las personas huyan de Libia. Además, como se ha señalado, las personas llevadas a bordo por la Guardia Costera de Libia (ya sea a través de sus propias operaciones de intercepción o cuando han sido trasladadas de un barco que ha realizado el salvamento) son devueltas a territorio libio y son detenidas de forma rutinaria, y posteriormente sometidas a torturas, violencia sexual, extorsión y otras violaciones graves de derechos humanos<sup>96</sup>. Los riesgos para las personas entregadas a Libia, en clara violación de la obligación de desembarcar a las personas rescatadas en un lugar seguro, han aumentado aún más con el desarrollo de un conflicto violento.

A pesar de la estrecha conexión entre sus acciones y los retornos a Libia, ha habido un notable silencio sobre cómo los Estados miembros se han asegurado de que no están contribuyendo, directa o indirectamente, a las violaciones de los derechos humanos de los refugiados, solicitantes de asilo y migrantes interceptados por la Guardia Costera de Libia. Si bien hay información disponible sobre el hecho de que se ha dado formación en derechos humanos a la Guardia Costera de Libia y se ha brindado apoyo a las organizaciones internacionales que trabajan en Libia, esta no es una respuesta adecuada a esta pregunta crucial. En este contexto, es importante tener en cuenta que los organismos internacionales han llamado repetidamente la atención de los Estados miembros, individual y colectivamente, sobre este tema. En diciembre de 2017, el Comité contra la Tortura de la ONU expresó su profunda preocupación por la falta de garantía de que la cooperación con la Guardia Costera de Libia por parte de Italia se revisaría a la luz de graves violaciones de los derechos humanos<sup>97</sup>. En diciembre de 2018, la UNSMIL y el ACNUDH hicieron un llamamiento

inequívoco a la UE y sus Estados miembros para que tomen todas las medidas necesarias para garantizar que dicha cooperación sea coherente con la legislación sobre derechos humanos y solicitaron una serie de medidas para hacer efectiva esta recomendación<sup>98</sup>. Las organizaciones de la sociedad civil también han pedido a los Estados miembros, incluso a través de su acción en el marco de la UE, que se aseguren de que sus acciones no contribuyan a las violaciones de los derechos humanos, incluso como resultado de las operaciones de salvamento e interceptación de Libia<sup>99</sup>.

En marzo de 2019, con la continuación del retorno de migrantes interceptados a Libia por parte de la Guardia Costera de Libia, y con las recomendaciones anteriores no implementadas, la Comisaria señaló que ahora es responsabilidad de los Estados miembros demostrar con urgencia que su apoyo no está contribuyendo a las violaciones de los derechos humanos, y suspender este apoyo, si no pudieran demostrarlo<sup>100</sup>. La Comisaria lamenta que, a pesar de sus repetidos llamamientos y los de otros organismos, los Estados miembros del Consejo de Europa no hayan proporcionado pruebas de tomar medidas adecuadas para garantizar que, actuando individual o conjuntamente, no contribuyan a violaciones graves de los derechos humanos.

## **Recomendaciones**

31. Los Estados miembros deben revisar urgentemente todas sus actividades y prácticas de cooperación con la Guardia Costera de Libia y otras entidades relevantes, e identificar cuáles de ellas influyen, directa o indirectamente, en el retorno de las personas interceptadas en el mar a Libia o sobre otras violaciones de derechos humanos. Dichas actividades deben suspenderse hasta que existan garantías claras del pleno cumplimiento de los derechos humanos, de acuerdo con los principios establecidos en la Sección 4.1. En aras de la transparencia y la rendición de cuentas, los resultados de estas revisiones deben hacerse públicos.

32. Del mismo modo, cualquier apoyo adicional planificado a la Guardia Costera de Libia o a otras entidades solo debe proporcionarse si siguen los pasos establecidos en la Sección 4.1. En espera de la publicación completa de los resultados de estos pasos, cualquier soporte adicional, en particular la entrega de embarcaciones y otros equipos a la Guardia Costera de Libia, debe posponerse.

33. Los Estados miembros deben continuar apoyando los esfuerzos de las organizaciones internacionales para asegurar la liberación de refugiados, solicitantes de asilo y migrantes de los lugares de detención en Libia, y prometer con urgencia un número significativo de lugares para el plan de evacuación de Libia establecido por el ACNUR. También deberían facilitar con urgencia la creación de corredores humanitarios seguros para que los refugiados, solicitantes de asilo y migrantes abandonen las zonas afectadas por el conflicto.



## Capítulo 5 - Facilitar rutas seguras y legales para prevenir los viajes marítimos irregulares y peligrosos

---

Si bien los capítulos anteriores se han centrado en la respuesta a los migrantes que intentan cruzar el Mediterráneo, esta cuestión está estrechamente relacionada con la falta de rutas seguras y legales hacia Europa. Esto se ha reconocido ampliamente como uno de los factores que llevan a la migración irregular a utilizar rutas peligrosas<sup>101</sup>, además de propiciar una situación en la que el tráfico de seres humanos puede prosperar. Como tal, la falta de rutas seguras y legales no solo pone en peligro los derechos de los propios migrantes, sino que también socava el objetivo de los Estados miembros de combatir el tráfico de personas. La falta de rutas seguras y legales también hace que los migrantes sean más vulnerables a ser víctimas de la trata. En este contexto, tanto el Protocolo de Trata de las Naciones Unidas como el Convenio del Consejo de Europa para la Acción contra la trata de seres humanos establecen específicamente que los Estados implicados tomarán las medidas apropiadas, según sea necesario, para permitir que la migración se realice legalmente<sup>102</sup>.

La falta de rutas seguras y legales es particularmente preocupante para las personas que necesitan protección internacional. En 2018, de los 1,2 millones de refugiados que necesitaban reasentamiento en todo el mundo, incluidos supervivientes de violencia y tortura, personas con necesidades de protección física y legal, y mujeres y niñas en riesgo, solo 55.700 (el 4,7%) fueron realojados<sup>103</sup>. El ACNUR estimó que el número de refugiados que necesitan reasentamiento aumentaría hasta 1,4 millones. La escasez de lugares de reasentamiento puede llevar a más refugiados desesperados a encontrar su propio camino hacia la seguridad, incluso en Europa, a través del Mediterráneo. Esta escasez también supone una carga extraordinaria para un pequeño número de países en todo el mundo, a menudo en regiones en desarrollo, que albergan a una abrumadora mayoría de refugiados<sup>104</sup>. En el área del Consejo de Europa, Turquía se destaca como uno de los principales países de acogida de refugiados en todo el mundo: ACNUR informa que hay 3,6 millones de refugiados sirios registrados en mayo de 2019<sup>105</sup>, más que el número total de sirios que han llegado a todos los demás Estados

miembros en los últimos años. Si bien los Estados miembros del Consejo de Europa no son los únicos que podrían y deberían contribuir a los lugares de reasentamiento, muchos de ellos todavía tienen una capacidad de absorción significativa que debe utilizarse para compartir de manera justa la responsabilidad internacional para la protección de los refugiados. En el contexto del Mediterráneo, incrementar el apoyo al Sistema de Tránsito de Emergencia del ACNUR es particularmente crucial para facilitar la evacuación de los refugiados de Libia y su posterior reasentamiento. Al mismo tiempo, los Estados miembros del Consejo de Europa deben insistir en que este mecanismo se aplique con total transparencia y con las garantías adecuadas para los derechos de quienes han sido evacuados.

Además de los reasentamientos, los Estados miembros del Consejo de Europa pueden utilizar otras posibilidades para proporcionar rutas seguras y legales, como visas humanitarias<sup>106</sup> y planes de patrocinio basados en la comunidad. Una preocupación particular para la Comisaria es la reunificación familiar. En un documento temático de 2017, la Comisaria destacó la creciente tendencia de los Estados miembros del Consejo de Europa a restringir las posibilidades de reunificación familiar<sup>107</sup>. El documento temático presenta 36 recomendaciones para que los Estados miembros garanticen que los refugiados y las personas con otros estatutos de protección puedan disfrutar efectivamente de su derecho a la unidad familiar, y así evitar que los miembros de su familia sientan la necesidad de intentar llegar a Europa de manera irregular. En el área del Consejo de Europa, estas recomendaciones aún deben implementarse con urgencia. Los problemas de derechos humanos también surgen de las restricciones impuestas a la reunificación familiar que afectan a personas con estatus que no están relacionados con problemas de protección internacional<sup>108</sup>.

Facilitar rutas seguras y legales para las personas que necesitan protección y sus familiares debe ser una prioridad. Además, un enfoque coherente para prevenir la migración irregular y peligrosa a través del Mediterráneo también se beneficiaría enormemente de la apertura de rutas seguras y legales para otras categorías de migrantes<sup>109</sup>. Esto podría incluir la mejora de las oportunidades para la reunificación familiar con personas distintas a las personas reconocidas como refugiados<sup>110</sup>, lo que permite una mayor migración laboral (temporal), la emisión de más visas de estudio y dar otras oportunidades de visitar los Estados miembros del Consejo de Europa de manera regular<sup>111</sup>.

## **Recomendaciones**

34. Los Estados miembros deberían aumentar su participación en los programas de reasentamiento. Los Estados miembros que recientemente han reducido el número de lugares de reasentamiento, o han suspendido su participación en programas de reasentamiento, deben revisar estas decisiones con urgencia. También deben considerar habilitar o ampliar las posibilidades de visas humanitarias, sistemas de patrocinio u otros mecanismos que ayuden a crear rutas seguras y legales.

35. Los Estados miembros deberían revisar sus políticas para asegurar que los beneficiarios de la protección internacional tengan acceso a procedimientos de reunificación familiar rápidos, flexibles y efectivos, de acuerdo con las recomendaciones del documento temático de la Comisaria.



## Observaciones finales

---

Este documento expone algunas de las cuestiones más difíciles, que deben abordarse con un enfoque holístico, para garantizar la preservación de la vida en el mar y la protección de los derechos de los refugiados, solicitantes de asilo y migrantes que intentan cruzar el Mediterráneo. Se centra en algunos de los problemas más inmediatos, pero hay otras áreas, que no se explican aquí, que también requieren la atención de los Estados miembros. En lo que respecta a los migrantes fallecidos o desaparecidos, por ejemplo, mejorar la identificación, buscar a los miembros de la familia, asegurar que su derecho a la verdad se garantice de manera efectiva y facilitar la repatriación de los cuerpos o asegurar un entierro digno continúan siendo áreas complicadas que deben abordarse. Los Estados miembros pueden consultar las orientaciones que existen sobre este tema<sup>112</sup>.

La situación actual en el Mediterráneo central y las respuestas de los Estados miembros del Consejo de Europa plantean cuestiones importantes con respecto a sus obligaciones en virtud del derecho internacional del mar y de los derechos humanos. En primer lugar, si bien estas obligaciones son, en general, claras, parece haber una tendencia creciente a tratar de evitar tener que asumir estas obligaciones, en lugar de cumplirlas plenamente. Por ejemplo, uno de los resultados de la sentencia *Hirsi Jamaa* (ver la Sección 2.1) parece ser que los Estados ahora están tratando activamente de evitar tener que llevar a los migrantes rescatados a bordo, y están dejando esto a otros países, incluso a algunos que no son estados partes en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Las nuevas prácticas también pueden plantear dudas sobre si los Estados miembros ejercen su jurisdicción en el sentido del Convenio en un caso específico. Esta no es una pregunta que pueda responderse fácilmente en el documento. Sin embargo, a la luz de los retos legales que ya se han planteado, y de los que sin duda seguirán en el futuro, los Estados miembros deben tener en cuenta que el Convenio es un instrumento vivo. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado que los cambios en los patrones de migración significan que la interpretación del Convenio debe adaptarse para poder dar una protección efectiva. Las cuestiones derivadas de la gestión de los flujos migratorios no pueden justificar recurrir a prácticas que no son compatibles con las obligaciones del Estado

en virtud del Convenio. También ha observado que la naturaleza especial del entorno marítimo no puede justificar un área fuera de la ley donde los individuos no estén cubiertos por ningún sistema legal que les permita disfrutar de los derechos y garantías protegidos por el Convenio, que los Estados se han comprometido a garantizar a todas las personas dentro de su jurisdicción<sup>113</sup>.

Además, independientemente de la responsabilidad específica en virtud del Convenio, la Comisaria señala que los Estados pueden ser considerados internacionalmente responsables si ayudan o ayudan a otros Estados a cometer actos ilícitos, que pueden incluir violaciones de los derechos humanos en virtud del derecho internacional sobre derechos humanos<sup>114</sup>. También desde esta perspectiva, los Estados miembros pueden utilizar las recomendaciones de este documento.

Proteger los derechos humanos y tener políticas efectivas de gestión de la migración no son objetivos incompatibles. La protección de los derechos humanos debe estar en el centro de cualquier política de migración legítima y efectiva. La necesidad de esto es más evidente en el Mediterráneo que en cualquier otra parte, porque el enfoque actual de los Estados miembros hasta ahora no ha logrado evitar la pérdida innecesaria de vidas, ha hecho que la posición de los rescatados sea impredecible y precaria, y ha aumentado los riesgos de graves violaciones de derechos humanos por parte de terceros países. Los desafíos son sin duda grandes, pero la necesidad de cambiar el rumbo, para la preservación de la vida y la dignidad humana, es aún mayor.

## Notas

---

- 1 Véase, por ejemplo, TEDH Xhavara y otros c. Italia y Albania, Solicitud No. 39473/98 (11 de enero de 2001), que trata de la interceptación de un barco albanés que transportaba migrantes, y que causó varias muertes, en 1997; TEDH Hirsi Jamaa y otros v Italy [GC], Solicitud No. 27765/09 (23 de febrero de 2012), que trata sobre el retorno a Libia de los migrantes interceptados, en 2009. Consulte también el informe de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (PACE) [The “left-to-die boat”: actions and reactions](#), Doc. 13532 (2014); Informe PACE [Lives lost in the Mediterranean Sea: Who is responsible?](#), Doc. 12895 (2012).
- 2 La ruta del Mediterráneo Central se usa como un atajo para cruzar por mar desde países del norte de África, sobre todo desde Libia, pero también desde Argelia, Egipto y Túnez, hasta Malta e Italia.
- 3 Para obtener más información, consulte Ministerio de Defensa de Italia, Marina italiana, [Mare Nostrum Operation](#): 18 de octubre de 2013 - 31 de octubre de 2014; la Operación Mare Nostrum ha rescatado a 150.810 migrantes en un período de 364 días, según lo informado por el Parlamento Europeo, [Resolución 2015/2660 \(RSP\)](#) sobre las recientes tragedias en el Mediterráneo y las políticas de inmigración y asilo de la UE, 29 de abril de 2015, párrafo D.
- 4 Aunque el objetivo principal de las operaciones lideradas por la UE, como la antigua Operación Tritón y EUNAVFOR MED, conocida como Operación Sofía (cuyo despliegue de activos navales está actualmente suspendido), no ha sido la búsqueda y salvamento, han salvado la vida de miles de personas, según el deber de todos los Estados y capitanes de cumplir con el derecho del mar internacional de dar asistencia a las personas en peligro en el mar. No obstante, como señaló la Relatora Especial de la ONU sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias en su Informe [Muerte ilícita de refugiados y migrantes](#), A/72/335, 15 de agosto de 2017, párrafo 62: “[...] Estas operaciones nunca han logrado repetir el éxito alcanzado por Mare Nostrum en la prevención de muertes, en parte porque su misión primaria no es la búsqueda y el salvamento, sino el control de fronteras”. Ver también Z. Campbell, [“Europe’s deadly migration strategy”](#), Politico.eu, 28 de febrero de 2019.
- 5 La Autoridad de Transporte Marítimo y Portuario de Libia notificó a la Organización Marítima Internacional (OMI) el 14 de diciembre de 2017 con la región de Búsqueda y Rescate de Libia (SRR), que siguió a una declaración anterior en julio. Consulte la respuesta del Comisario de Migración, Asuntos de Interior y Ciudadanía, en nombre de la Comisión Europea, a la Pregunta Parlamentaria de Referencia P-003665/2018, 4 de septiembre de 2018; esto también ha sido reiterado por el Centro de Coordinación de Rescate Marítimo de Roma, 2017 SAR Operations in the Mediterranean Sea Report, página 18. El 26 de junio de 2018, la información sobre la SRR de Libia se cargó en el sistema de intercambio de información en internet de la OMI, el Global Integrated Shipping Information System (GISIS). El 28 de junio de 2018, el ex embajador de Italia en Libia felicitó en twitter a las autoridades libias por completar los procedimientos

relacionados con la implementación de su área SAR.

- 6 El 20 de junio de 2016, el Consejo de la Unión Europea extendió el mandato de la Operación Sofía para facilitar “el desarrollo de capacidades y en la formación de la guardia costera y la Armada libias en tareas policiales en el mar, en especial para luchar contra el tráfico ilícito y la trata de personas.” ([Decisión del Consejo \(PESC\) 2016/993](#)); El mandato se extendió posteriormente al 31 de diciembre de 2018, con la tarea adicional de, entre otras cosas, hacer seguimiento de la efectividad de la capacitación ofrecida la Guardia Costera de Libia ([Decisión del Consejo \(CFSP\) 2017/1385](#)); el 2 de febrero de 2017, Italia firmó un Memorando de Entendimiento con el Gobierno del Acuerdo Nacional de Libia “sobre cooperación en materia de desarrollo, lucha contra la inmigración ilegal, tráfico de personas y contrabando de combustible y sobre refuerzo de la seguridad de las fronteras entre el Estado de Libia y la República Italiana”. Un día después, el 3 de febrero de 2017, los 28 Estados miembros de la UE acordaron en una cumbre informal celebrada en Malta emprender acciones para “reducir significativamente los flujos migratorios, romper el modelo de negocio de los contrabandistas y salvar vidas. En concreto, acordaron intensificar la cooperación con las autoridades libias”. (La Declaración de Malta). Además, a través del Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África, la Comisión Europea ha financiado un proyecto de apoyo a Libia, que incluye, entre otras cosas, una acción destinada a establecer un Centro de Coordinación de Rescate Marítimo (MCCR) en toda regla. También tiene como objetivo responder a las principales necesidades en lo referente a equipamiento y formación. Para más detalles, véase Comisión Europea, Fondo de Fideicomiso de Emergencia de la UE para África – apartado de Norte de África, Infografía sobre Cooperación de la UE en materia de migración en Libia. Ver también, EEAS EU-Libya relations, 9 de noviembre de 2018.
- 7 Ministerio del Interior de Italia, Código de Conducta para ONGs que realizan actividades de operaciones de salvamento de inmigrantes en el mar, 7 de agosto de 2017; Véase también ‘Action Plan on measures to support Italy, reduce pressure along the Central Mediterranean route and increase solidarity’, de la Comisión Europea, 4 de julio de 2017, SEC (2017) 339, página 2. Sobre el impacto de estas medidas en las ONG, FRA, Fundamental rights considerations: NGO ships involved in search and rescue in the Mediterranean and criminal investigations, 2018.
- 8 Ver las estadísticas y tendencias analizadas por ACNUR, Desperate Journeys: refugees and migrants arriving in Europe and at Europe’s borders: January-December 2018, enero de 2019.
- 9 Ibid; para conocer más datos véase IOM, Inmigrantes desaparecidos, Tracking Deaths along Migratory Routes.
- 10 ACNUR, Desperate Journeys: refugees and migrants arriving in Europe and at Europe’s borders: January-December 2018, enero 2019; UNSMIL y OHCHR, Desperate and dangerous: report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya, diciembre 2018; ACNUR, Position on Returns to Libya – Update II, septiembre 2018; Human Rights Watch, No Escape from Hell: EU Policies contribute to abuse of migrants in Libya, enero 2019; Amnistía Internacional, Between the devil and the deep blue sea: Europe fails refugees and migrants in the Central Mediterranean, agosto 2018.
- 11 El deber de salvar vidas se deriva del derecho internacional consuetudinario y está establecido en una serie de convenios internacionales; los más importantes son: la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (“UNCLOS”), Montego Bay, 1982, en particular el artículo 98; la Convención Internacional para la Seguridad de la Vida en el Mar (“SOLAS”), Londres, 1974, Capítulo V, Reglamento 33; el Convenio

internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos (“Convenio SAR”), Hamburgo, 1979. Las enmiendas se aprobaron en mayo de 2004 y entraron en vigor el 1 de julio de 2006.

- 12 Comité de Ministros, Respuesta a la Recomendación PACE 2137 (2018), ‘Obligaciones internacionales de los Estados miembros del Consejo de Europa: proteger la vida en el mar’, Doc. 14831, 14 de febrero de 2019. El compromiso para salvar las vidas de los migrantes también se reitera en el Objetivo 8: Salvar vidas y establecer esfuerzos internacionales coordinados sobre migrantes desaparecidos, del UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, 11 de enero de 2019.
- 13 HRC, CCPR General Comment No. 36 (30 de octubre de 2018) sobre el Artículo 6 del PIDCP sobre el derecho a la vida, CCPR / C / GC / 36, párrafo 63. Todos los Estados miembros del Consejo de Europa son parte del PIDCP.
- 14 Artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (“CEDH”) y el artículo 33 (1) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (“Convención de los Refugiados de 1951”).
- 15 Artículo 5 del CEDH.
- 16 Artículo 4 del Protocolo del CEDH.
- 17 UNCLOS, artículo 98 (1).
- 18 Ver también la Organización Marítima Internacional (IMO), Resolution MSC.167(78), Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea, 20 de mayo de 2004 (“IMO Resolution MSC.167(78), Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea”), apartado 3.1.
- 19 Sobre la preocupación relativa a las embarcaciones operadas por el Estado que no cumplen con las obligaciones de rescate, consulte el Informe PACE The “left-to-die boat”: actions and reactions, doc. 13532 (2014).
- 20 UNCLOS, artículo 98(2).
- 21 Ver nota 5.
- 22 Ver Convenio SAR, capítulo 2.1 y capítulo 2.3; SOLAS capítulo V, Reglamento 7(1) y UNCLOS, Artículo 98 (2).
- 23 Ibid.
- 24 Convenio SAR, capítulo 2.1.1.
- 25 Ibid. Capítulo 4.3.
- 26 Ibid. Capítulo 3.
- 27 IMO Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea, apartado 6.7.
- 28 IMO Sub-Committee on Navigation, Communications and Search and Rescue, Libyan Maritime Rescue Coordination Centre Project, enviado por Italia, doc. NCSR 5/INF.17, 15 Diciembre 2017 (disponible en el portal de información de IMODOCS).
- 29 Deliberazione del Consiglio dei Ministri in merito alla partecipazione dell’Italia alla missione internazionale in supporto alla Guardia costiera libica adottata il 28 luglio 2017, Atto del Governo DOC. CCL, n. 2, página 5.
- 30 Carta de Marco Minniti, antiguo Ministro del Interior de Italia, al Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, 11 de octubre de 2017.

- 31 Consiglio dei ministri, Relazione analitica sulle missioni internazionali in corso e sullo stato degli interventi di cooperazione allo sviluppo a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, 28 diciembre 2017, DOC. CCL-bis, N. 1, apartado 36, página 101. Ver también la decisión del Tribunal de Catania sobre el caso de MV Open Arms, 27 de marzo de 2018, páginas 21 y 22.
- 32 Ver, por ejemplo, M. Petrillo y L. Bagnoli, "The Open Arms case continued: new documents and Malta", Open Migration, 12 de abril de 2018. Ver también Global Legal Action Network, "Legal action against Italy over its coordination of Libyan Coast Guard pull-backs and abuse", 8 de mayo de 2018.
- 33 UNSMIL y OHCHR, Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya, 18 de diciembre de 2018, página 17: "Oficiales de LCG señalaron que la mayoría de las llamadas de socorro que recibieron vinieron "a través de Italia."
- 34 Cabe señalar que, si los CCS de los Estados miembros avisados de una situación de socorro no tomaran más medidas que proporcionar los detalles telefónicos del JCCR, claramente no estarían cumpliendo con su obligación de asumir la responsabilidad hasta que quede claro que otro CCS puede asumir la responsabilidad sobre la coordinación formalmente.
- 35 UNCLOS, artículo 98(2).
- 36 Ver Amnistía Internacional Lives adrift: Refugees and migrants in peril in the central Mediterranean septiembre 2014, página 35. El [Reglamento \(UE\) 656/2014](#) por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, en su artículo 9(2) (f)(i)-(x) establece una lista útil de factores para ayudar a evaluar si un barco puede estar en peligro. Esto incluye la existencia de una solicitud de asistencia; la navegabilidad del buque y la probabilidad de que no alcance su destino final; el número de personas presentes a bordo en relación con el tipo y estado del buque; la disponibilidad de los suministros necesarios para llegar a la costa, como combustible, agua y alimentos; la presencia en el buque de un mando y una tripulación cualificados; la disponibilidad de equipos seguro, navegación y comunicación, y su capacidad; la presencia de personas a bordo que precisen asistencia médica urgente; la presencia a bordo de personas fallecidas; la presencia a bordo de personas embarazadas o niños; las condiciones meteorológicas del mar, incluyendo las previsiones meteorológicas y marítimas.
- 37 Véase, a este respecto, el Capítulo V de SOLAS, Reglamento 7 (1): «Cada Gobierno Contratante se compromete a garantizar que se tomen las disposiciones necesarias para la comunicación y la coordinación de situaciones de socorro en su área de responsabilidad y para el rescate de personas en peligro en el mar alrededor de sus costas. Estos acuerdos incluirán el establecimiento, el operativo y el mantenimiento de las instalaciones de búsqueda y salvamento que se consideren factibles y necesarias, teniendo en cuenta la densidad del tráfico marítimo y los peligros de navegación y, en la medida de lo posible, proporcionarán los medios adecuados para localizar y rescatar a dichas personas».
- 38 UNSMIL y OHCHR, Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya, 18 de diciembre de 2018, página 58.
- 39 Ver, por ejemplo, Comisaria de Derechos Humanos, 'Commissioner calls for more rescue capacity in the Mediterranean', 27 de marzo 2019; ACNUR, 'ACNUR warns over

Mediterranean rescue capacity'; 30 de septiembre de 2018; Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, 'EU "trying to move border to Libya" using policy that breaches rights – UN experts', 17 de agosto de 2017; así como los innumerables llamamientos de ONG y de otros organismos.

- 40 Convenio SAR, capítulo 1.3.2.
- 41 Resolución IMO MSC.167(78), Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea, apartado 6.12
- 42 ACNUR, General legal considerations: search-and-rescue operations involving refugees and migrants at sea, noviembre 2017; ver también Resolución IMO MSC.167(78), Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea, apartado 6.17.
- 43 TEDH Hirsi Jamaa and others v Italy [GC], Solicitud No. 27765/09 (23 de febrero de 2012), apartado 114.
- 44 Ibid. Ver apartados 73-75, 77.
- 45 Ver Comisario de Derechos Humanos, Carta al Ministro del Interior de Italia solicitando explicaciones sobre las operaciones marítimas de Italia en aguas territoriales libias destinadas a gestionar los flujos migratorios, 11 de octubre de 2017.
- 46 UNSMIL y OHCHR, Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya, 18 de diciembre de 2018; ACNUR, Position on Returns to Libya – Update II, septiembre 2018, apartado 42. Human Rights Watch, No Escape from Hell: EU Policies contribute to abuse of migrants in Libya, enero 2019; Amnistía Internacional, Between the devil and the deep blue sea: Europe fails refugees and migrants in the Central Mediterranean, agosto 2018.
- 47 Ver, por ejemplo, M. Stierl, "Migrants calling us in distress from the Mediterranean returned to Libya by deadly 'refoulement' industry", The Conversation, 7 de febrero de 2019.
- 48 Resolución IMO MSC.167(78), Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea, apartado 5.1.7.
- 49 Ibid, apartado 5.
- 50 Como también se reconoce en la Resolución IMO MSC.167(78), Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea, apartado 6.10 (2, 3 y 8).
- 51 SOLAS, Capítulo V, Reglamento 34.1.
- 52 Resolución IMO MSC.167(78), Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea, apartado 5.1.
- 53 Nota de prensa del TEDH, ECHR grants an interim measure in case concerning SeaWatch 3 vessel, 29 de enero de 2019; Italia a consecuencia de esto permitió el desembarque, tras llegar a un acuerdo con otros Estados miembros de la UE sobre la redistribución de las personas desembarcadas.
- 54 Ver, por ejemplo, TEDH Medvedyev and Others v. France [GC], solicitud No. 3394/03 (29 de marzo de 2010).
- 55 Convenio SAR, capítulo 3.1.9.
- 56 Comité de Facilitación de la IMO Principles Relating to Administrative Procedures For

Disembarking Persons Rescued at Sea, Fal.3/Circ.194, 22 de enero de 2009, apartado 3, establece lo siguiente: [...]: "Si el desembarque del barco que rescata no se puede organizar rápidamente en otro lugar, el gobierno responsable del área SAR debe aceptar el desembarque de las personas rescatadas de acuerdo con las leyes y reglamentos de inmigración de cada Estado miembro en un lugar seguro bajo su control en el que las personas rescatadas puedan tener acceso oportuno a la asistencia posterior al rescate".

- 57 Resolución IMO MSC 167(78), Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea, apartado 6.5.
- 58 El Consejo Europeo sobre Refugiados y Exiliados (ECRE) ha observado que este enfoque de "barco por barco" ha aumentado el sufrimiento de los migrantes rescatados, ha llevado a la explotación política de tales incidentes, ha aumentado las cargas y costos administrativos y ha causado un daño a la reputación de los Estados miembros. Ver ECRE, Relying on relocation: ECRE's proposal for a predictable and fair relocation arrangement following disembarkation, enero 2019, página 4.
- 59 Resolución PACE 2229(2018), International obligations of Council of Europe member States to protect life at sea, apartado 5.3.
- 60 Tratado de Funcionamiento de la UE, artículo 80: "Las políticas de la Unión mencionadas en el presente capítulo [controles en las fronteras, asilo e inmigración] y su ejecución se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero. Cada vez que sea necesario, los actos de la Unión adoptados en virtud del presente capítulo contendrán medidas apropiadas para la aplicación de este principio".
- 61 Según el [Reglamento 604/2013](#) (Reglamento Dublín III), los Estados miembros de la UE podría hacer un uso proactivo de las disposiciones de reunificación familiar en virtud de los artículos 8 a 10 y de la cláusula humanitaria en virtud del artículo 17 (2). A la inversa, la tendencia de los Estados miembros de la UE a la aplicación estricta de la noción de que el primer país de entrada debe ser responsable de una solicitud de asilo constituye un obstáculo importante para que la responsabilidad compartida sea efectiva en la práctica.
- 62 Ver Decisión del [Consejo \(UE\) 2015/1523](#) y [2015/1601](#). Sin embargo, se debe tener en cuenta que, debido a problemas de implementación, el número de personas efectivamente reubicadas en virtud de estas decisiones no fue suficiente para alcanzar sus objetivos inicialmente previstos.
- 63 Ver, por ejemplo, ACNUR y IOM, Proposal for a regional cooperative arrangement ensuring predictable disembarkation and subsequent processing of persons rescued-at sea, 27 de junio de 2018; ECRE, Relying on relocation: ECRE's proposal for a predictable and fair relocation arrangement following disembarkation, enero 2019; Amnistía Internacional y Human Rights Watch, Plan of action: twenty steps for a fair and predictable rescue system in the Mediterranean Sea, 6 de marzo de 2019.
- 64 Esta es otra razón por la cual, cuando los migrantes son rescatados por buques operados por los Estados miembros del Consejo de Europa, el desembarque en tal estado miembro puede ser la única manera de cumplir con las obligaciones del Convenio. Ver, en este contexto, TEDH Hirsi Jamaa y otros v Italy [GC], Solicitud No. 27765/09 (23 de febrero de 2012), párrafos 185 y 202, en los que el Tribunal considera que la situación a bordo de un buque militar que carecía de experiencia, intérpretes y asistencia legal, no permitió entrevistas ni salvaguardas individuales, según la prohibición de expulsión colectiva (Artículo 4 Protocolo 4) y el derecho a un recurso efectivo (Artículo 13). Sobre

la jurisprudencia del Tribunal sobre expulsiones colectivas, ver su hoja informativa.

- 65 Como plantearon los expertos de la ONU el 15 de mayo de 2019, se debe tener en cuenta que “a la luz del patrón bien documentado de abusos contra los derechos humanos y la trata de personas que sufren los migrantes en Libia, existen motivos razonables para creer que cuando los migrantes entran en el territorio de Italia o están sujetos a la jurisdicción del Estado italiano, ya deberían estar identificados como víctimas o víctimas potenciales de trata”. Joint Communication from Special Procedures, AL ITA 4/2019. Dada la información disponible sobre el tratamiento de los migrantes en Libia, los Estados miembros también deben tener en cuenta que las personas desembarcadas probablemente hayan sido sometidas a torturas o tratos inhumanos o degradantes.
- 66 Para un análisis detallado de la jurisprudencia del TEDH sobre detención de inmigrantes, véase la hoja informativa del Tribunal sobre Migrants in detention, Accompanied migrant minors in detention, y Unaccompanied migrant minors in detention, así como Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration, análisis del Comité de Dirección de Derechos Humanos del Consejo de Europa (CDDH), 7 de diciembre de 2017, sección II.1.
- 67 Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration, análisis del Consejo de Europa CDDH, 7 de diciembre de 2017.
- 68 Comisario de Derechos Humanos, High time for states to invest in alternatives to migrant detention, Comentario sobre derechos humanos, 31 de enero de 2017; Comisaria de Derechos Humanos, Carta al Secretario de Estado de Migración y Asilo de Bélgica sobre la reanudación de la detención de niños por inmigración, 5 de junio de 2018; Comisaria de Derechos Humanos, Carta a la presidenta de la Comisión de Asuntos Internos del Bundestag alemán, 16 de mayo de 2019.
- 69 Ver, por ejemplo, Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration, análisis del Comité de Dirección de Derechos Humanos del Consejo de Europa (CDDH), 7 de diciembre de 2017; ACNUR, Options Paper 2: options for governments on open reception and alternatives to detention, 25 de junio de 2015; International Detention Coalition, There are alternatives: a handbook for preventing unnecessary immigration detention (edición revisada), 2015.
- 70 TEDH Popov v. France, solicitud n° 39472/07 y 39474/07 (19 de enero de 2012), apartado 91.
- 71 Joint general comment n.º4 (2017) del Comité sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y miembros de sus familias y n.º 23 (2017) del Comité sobre los derechos del niño sobre las obligaciones del Estado en relación con los derechos humanos de niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno, CMW / C / GC / 4-CRC / C / GC / 23, 16 de noviembre de 2018, párrafo 5.
- 72 Comisaria de Derechos Humanos, Carta al Secretario de Estado de Migración y Asilo de Bélgica sobre la reanudación de la detención de niños por inmigración, 5 de junio de 2018; PACE Resolution 2020(2014), ‘The alternatives to immigration detention of children’, 3 de octubre de 2014, párrafo 3.
- 73 Ver Amnistía Internacional, Between the Devil and the Deep Blue Sea, agosto 2018, página 5; Maritime Rescue Coordination Center Roma, 2017 SAR Operations in the Mediterranean Sea Report, página 14.
- 74 Los expertos de las Naciones Unidas incluyen al Relator Especial sobre los derechos

humanos de los migrantes; al Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; al Relator Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños; al Relator Especial sobre formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, al Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, y al Experto independiente sobre derechos humanos y solidaridad internacional, Joint Communication from Special Procedures, AL ITA 4/2019, 15 de mayo de 2019, página 4.

- 75 De hecho, como se señaló en el punto 2.1, los Estados de bandera tienen que hacer cumplir este deber y muchos imponen sanciones penales por el incumplimiento de las obligaciones de rescate.
- 76 Artículos 3(a), 6(1) y 19. Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNTOC) de 15 de noviembre de 2000.
- 77 Ver UNODC, Travaux Préparatoires of the negotiations for the elaboration of the United Nations Convention against Transnational Organised Crime and the Protocols thereto, Tercera parte sobre el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la UNTOC.
- 78 Directiva (EU) 2002/90 destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares; [Decisión marco del Consejo 2002/946/JHA](#) destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares.
- 79 FRA, Fundamental rights considerations: NGO ships involved in search and rescue in the Mediterranean and criminal investigations, apartado 4.
- 80 [Resolución 2018/2769\(RSP\)](#) del Parlamento Europeo sobre directrices destinadas a los Estados miembros para impedir la penalización de la ayuda humanitaria, 5 de julio de 2018.
- 81 Ver Recommendation CM/Rec(2018)11 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la necesidad de fortalecer la protección y la promoción del espacio de la sociedad civil en Europa, 28 de noviembre de 2018 y Recommendation CM/Rec(2007)14 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el estatuto legal de las ONG en Europa, 10 de octubre de 2007.
- 82 Ver [Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos](#), aprobada por la Asamblea General de la ONU el 9 de diciembre de 1998.
- 83 Ver supra nota 82.
- 84 La investigación realizada por FRA “muestra que la mayoría de los casos abiertos terminaron con una absolución o se suspendieron debido a la falta de pruebas”. FRA, Fundamental rights considerations: NGO ships involved in search and rescue in the Mediterranean and criminal investigations, apartado 9.
- 85 Ibid, apartado 5.
- 86 UN Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations, 2018, principio 4.7.
- 87 Comisaría de Derechos Humanos, Carta al Primer Ministro de Italia que subraya la necesidad de respetar los derechos humanos de las personas rescatadas en el mar, 7 de febrero de 2019; PACE Resolution 2229(2018), International obligations of Council

of Europe member States to protect life at sea, apartados 1 y 5.2; Joint Communication from Special Procedures, AL ITA 4/2019, 15 de mayo de 2019.

- 88 UNCLLOS, artículo 94.
- 89 Este fue el caso de cuando Gibraltar quitó la bandera al Aquarius, que era dirigido por la ONG SOS Méditerranée, en partenariat con MSF. Ver, por ejemplo, Human Rights at Sea, Human Rights and International Rule of Law Ramifications of the De-Flagging of the M/V Aquarius Dignitus, febrero de 2019. Hay que señalar que el Aquarius fue registrado después en Panamá, pero fue privado de la bandera poco tiempo después.
- 90 Carta del Ministro de Infraestructuras y Gestión del Agua de Países Bajos al Parlamento de Países Bajos, 1 de abril de 2019, referencia 2019Z06433; Sea Watch, 'Dutch government blocks Sea-Watch 3 and other NGO ships with a new policy, citing concerns for "safety", while people are left to drown', 2 de abril de 2019.
- 91 The Hague District Court, "Ministeriële regeling voorlopig niet op Sea-Watch van toepassing", 7 de mayo de 2019.
- 92 Véase, por ejemplo, del Representante Especial del Secretario General del Consejo de Europa sobre migración y refugiados, Report of the fact-finding mission to Spain , 18-24 de marzo de 2018, SG/Inf (2018) 25, publicado el 3 de septiembre de 2018, párrafo 3.1.: "Por principio, los Estados miembros deben ejercer la diligencia debida en materia de derechos humanos en el contexto de dicha cooperación".
- 93 Véase, por ejemplo, Comisaria de Derechos Humanos, European states must put human rights at the centre of their migration policies, 5 de julio de 2018.
- 94 Ver nota 6.
- 95 ACNUR, Position on Returns to Libya – Update II, septiembre 2018, apartado 22.
- 96 Ibid, apartado 19.
- 97 Comité contra la Tortura de la ONU, Concluding observations on the fifth and sixth periodic reports of Italy, CAT/C/ITA/CO/5-6, 17 de diciembre de 2017, apartado 22.
- 98 UNSMIL y OHCHR, Desperate and dangerous: report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya, diciembre 2018, páginas 58-59.
- 99 Como ejemplo reciente, véase Amnistía Internacional y Human Rights Watch, Plan of action: twenty steps for a fair and predictable rescue system in the Mediterranean Sea, 6 de marzo de 2019.
- 100 Comisaria de Derechos Humanos, 'Commissioner calls for more rescue capacity in the Mediterranean', 27 de marzo de 2019.
- 101 Véase, por ejemplo, la Resolución 2229 (2018) de PACE, International obligations of Council of Europe member States to protect life at sea, apartado 4: "aunque se señala que los Estados europeos no son directamente responsables de causar los flujos migratorios importantes de hoy, la Asamblea señala que el cierre de las fronteras pone a los solicitantes de asilo en situaciones aún más peligrosas para la vida, ya que los viajes se hacen más largos y las rutas son más peligrosas".
- 102 Artículo 5 (3), Protocolo para prevenir, eliminar y sancionar la trata de personas especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de 15 de noviembre de 2000; Artículo 5 (4), Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos, de 16 de mayo de 2005, CETS N° 197.

- 103 ACNUR, 'Less than 5 per cent of global refugee resettlement needs met last year', 19 de febrero de 2019.
- 104 ACNUR, Global Trends report of 2018 señala que el 85% de los refugiados del mundo bajo su mandato están acogidos en regiones en desarrollo.
- 105 ACNUR, Operational Portal refugee situations: Syria Regional Refugee Response: Turquía, cifras del 9 de mayo de 2019. Cabe señalar que Turquía también alberga a un número menor de personas que necesitan protección internacional de otros países.
- 106 Véase en especial la [Resolución del Parlamento Europeo 2018/2271](#) (INL) con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre los visados humanitarios, 11 de diciembre de 2018; Resolution 2227(2018) de la PACE, Procesamiento extraterritorial de solicitudes de asilo y la creación de albergues seguros para refugiados en el extranjero, 27 de junio de 2018, apartado 9.1.
- 107 Comisario de Derechos Humanos, Realising the right to family reunification of refugees in Europe, documento temático, junio de 2017; ver también ACNUR, Families Together: Family Reunification in Europe for Refugees, diciembre de 2018.
- 108 Comisario de Derechos Humanos, Time for Europe to get migrant integration right, documento temático, mayo de 2016, capítulo 1.
- 109 Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Report A / HRC / 37/50, 26 de febrero de 2018, apartados 36-37.
- 110 Comisario de Derechos Humanos, Time for Europe to get migrant integration right, documento temático, mayo de 2016, capítulo 1; Representante Especial del Secretario General del Consejo de Europa sobre migración y refugiados, Issue Paper: Human rights aspects of immigrant and refugee integration policies, marzo de 2019.
- 111 Para conocer los compromisos políticos para abrir rutas seguras y legales para los no refugiados, consulte, por ejemplo, Objetivo 5: Mejorar la disponibilidad y flexibilidad de las vías para la migración regular del UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, 11 de enero de 2019; véase también la Political Declaration de la Cumbre de La Valeta sobre la migración, 11-12 de noviembre de 2015.
- 112 Ver, por ejemplo, el ICRC, Missing migrants and their families: the ICRC's recommendations to Policy-Makers,, documento político, octubre de 2017; Comisión Internacional sobre Personas Desaparecidas (ICMP), The Paris Principles addressing the issue of missing persons, febrero de 2019. Documento temático del Comisario de Derechos Humanos, Missing persons and victims of enforced disappearance in Europe, marzo de 2016, también presenta las obligaciones de los Estados miembros, algunas de las cuales también son aplicables a la situación de los migrantes desaparecidos o fallecidos.
- 113 TEDH Medvedyev and Others v. France [GC], solicitud Nº. 3394/03 (29 de marzo de 2010), apartado 81; Ver también TEDH Hirsi Jamaa and others v Italy [GC], solicitud Nº. 27765/09 (23 de febrero de 2012), apartados 73-75, 77, 175, 177-179.
- 114 Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, Articles on the Responsibility for Internationally Wrongful Acts, Artículo 16. Esta responsabilidad se basa en que el Estado en cuestión lo haga con conocimiento de las circunstancias del hecho internacional ilícito, y en que el hecho es internacionalmente ilícito si es cometido por ese Estado mismo.



El Comisario para los Derechos Humanos es una institución no judicial imparcial e independiente establecida por el Consejo de Europa en 1999 con el fin de crear más conciencia acerca de los derechos humanos y de fomentar el respeto de los mismos en los Estados miembros.

Las actividades de esta institución se centran en tres ámbitos importantes estrechamente relacionados:

- visitas a los países y el diálogo con las autoridades nacionales y la sociedad civil;
- estudios temáticos y asesoramiento sobre la labor sistemática en materia de derechos humanos, y
- actividades de sensibilización.

La Comisaria actual, Dunja Mijatović, asumió su cargo en abril de 2018. Sucedió a Nils Muižnieks (2012-2018), Thomas Hammarberg (2006-2012) y Álvaro Gil-Robles (1999-2006).



[www.commissioner.coe.int](http://www.commissioner.coe.int)

[www.coe.int](http://www.coe.int)

El Consejo de Europa es la principal organización del continente que defiende los derechos humanos. Cuenta con 47 Estados miembros, 28 de los cuales son miembros de la Unión Europea. Todos los Estados miembros han suscrito el Convenio Europeo de Derechos Humanos, tratado concebido para proteger los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos supervisa la aplicación del Convenio en los Estados miembros.



COMMISSIONER  
FOR HUMAN RIGHTS

COMMISSAIRE AUX  
DROITS DE L'HOMME



ESP