



# Asamblea General

Distr. general  
7 de agosto de 2018  
Español  
Original: inglés

---

## Septuagésimo tercer período de sesiones

Tema 74 b) del programa provisional\*\*

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

## Ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias

### Nota del Secretario General\*\*\*

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

---

\* Publicado nuevamente por razones técnicas el 24 de septiembre de 2018.

\*\* [A/73/150](#).

\*\*\* Este informe se presentó después del plazo establecido a fin de incluir información sobre los acontecimientos más recientes.



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

### **Salvar vidas no es delito**

#### *Resumen*

En el presente informe se describen las principales actividades realizadas por la Relatora Especial en el período comprendido entre el 1 de febrero de 2017 y el 31 de julio de 2018, que comprenden 183 comunicaciones dirigidas a los Estados y a agentes no estatales, 78 comunicados de prensa y su segundo informe al Consejo de Derechos Humanos sobre las obligaciones de derechos humanos de los agentes armados no estatales respecto del derecho a la vida.

El presente informe, titulado “Salvar vidas no es delito”, se centra en la criminalización y los ataques de que son objeto los servicios y los agentes humanitarios como resultado de las actividades de lucha contra el terrorismo y disuasión de la migración, y de la proscripción o estigmatización de los derechos sexuales y reproductivos. La Relatora Especial sostiene que, al obstaculizar la prestación de servicios indispensables para salvar vidas y al criminalizar los actos de solidaridad, los Estados violan normas fundamentales del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos. De ello se derivan formas arbitrarias de privación de la vida bajo el estandarte conveniente de la lucha contra el terrorismo o el tráfico ilícito, o la defensa de las convenciones sociales.

Se señalan algunos adelantos positivos, si bien ocasionales, en el ámbito de las Naciones Unidas, así como buenas prácticas de los Estados Miembros que convendría ampliar y emular. Además, la Relatora Especial recomienda en particular que el Consejo de Seguridad apruebe una resolución que exima las actividades humanitarias de todas las medidas de lucha contra el terrorismo, exima las acciones humanitarias y de solidaridad de las disposiciones de la legislación nacional contra el tráfico ilícito y reduzca la brecha de la financiación internacional para la prestación de servicios integrales de salud sexual y reproductiva. La Relatora Especial exhorta a los Estados a poner fin a todas las formas de criminalización, hostigamiento y estigmatización de las personas y las organizaciones que prestan servicios indispensables para salvar vidas.

## I. Introducción

1. La Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias presenta este informe en cumplimiento de la resolución 71/198 de la Asamblea General y de la resolución 35/15 del Consejo de Derechos Humanos. El informe contiene un resumen de las actividades realizadas por la Relatora Especial durante el último año e incluye su informe temático centrado en la criminalización y el hostigamiento de quienes prestan servicios vitales y de protección a personas que los necesitan.

## II. Actividades de la Relatora Especial

### A. Visitas a los países

2. Por invitación de los Gobiernos respectivos, la Relatora Especial llevó a cabo visitas oficiales al Iraq, del 14 al 23 de noviembre de 2017 ([A/HRC/38/44/Add.1](#)) y a El Salvador, del 25 de enero al 5 de febrero de 2018 (el informe correspondiente se publicará con la signatura [A/HRC/38/44/Add.2](#)).

3. La Relatora Especial envió solicitudes para realizar visitas oficiales a los Gobiernos del Afganistán, Bangladesh, el Brasil, los Estados Unidos de América, Libia, la República Árabe Siria, la República Bolivariana de Venezuela y la República Democrática del Congo, y envió recordatorios a Kenya, Nigeria, el Pakistán y el Yemen.

4. La Relatora Especial agradece a los Gobiernos de Mozambique y de Nigeria la respuesta positiva que dieron a sus solicitudes de visita y alienta a los Gobiernos de los otros Estados mencionados a que emitan invitaciones para visitarlos en el futuro próximo.

### B. Comunicaciones y comunicados de prensa

5. Entre el 1 de febrero de 2017 y el 31 de julio de 2018, la Relatora Especial emitió, sola o junto con otros titulares de procedimientos especiales, un total de 183 comunicaciones a Estados y agentes no estatales, y 78 comunicados de prensa. Puede obtenerse información detallada en la reseña de las actividades de la Relatora Especial ([A/HRC/38/44/Add.3](#)) y en la base de datos de comunicaciones públicas de los procedimientos especiales<sup>1</sup>.

### C. Reuniones y otras actividades

6. La Relatora Especial presentó al Consejo de Derechos Humanos su segundo informe sobre las obligaciones de derechos humanos de los agentes armados no estatales respecto del derecho a la vida (que se publicará con la signatura [A/HRC/38/44](#)).

7. Desde julio de 2017 hasta julio de 2018, la Relatora Especial presidió, organizó o participó en 22 reuniones internacionales, conferencias y otros actos, algunos de los cuales se indican a continuación (para una reseña completa, véase [A/HRC/38/44/Add.3](#)):

<sup>1</sup> <https://spcommreports.ohchr.org/>.

- Taller de expertos sobre la brujería y los derechos humanos, organizado por la Experta Independiente sobre el disfrute de los derechos humanos de las personas con albinismo (Ginebra, septiembre de 2017)
- Pacto mundial para la migración, reunión preparatoria (Puerto Vallarta (México), diciembre de 2017)
- Reunión informativa sobre el Iraq para los miembros del Consejo de Seguridad, organizada por el Gobierno de los Países Bajos (Nueva York, febrero de 2018)
- Reunión de expertos sobre el proyecto de tratado relativo a los crímenes de lesa humanidad (Nueva York, marzo de 2018)
- Reunión del grupo de expertos sobre la responsabilidad por el asesinato de mujeres y de personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales durante los conflictos, celebrada como actividad paralela del período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (Nueva York, marzo de 2018)
- Celebración del 25° aniversario de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Austria (Viena, mayo de 2018)
- Presentación del informe de investigación del Grupo Multipartidario del Parlamento del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre los Drones, titulado “The UK’s use of armed drones: working with partners” (Londres, julio de 2018)

### III. Salvar vidas no es delito

8. En 2017, los supervivientes del Holocausto formularon la siguiente declaración<sup>2</sup>:

Nosotros los abajo firmantes, niños judíos escondidos durante la Segunda Guerra Mundial para evitar la deportación, declaramos solemnemente: estamos vivos porque un grupo unido de infractores de la ley desobedecieron, nos escondieron y nos alimentaron, pese a las leyes del régimen de Vichy y de la fuerza de ocupación. Nos abrieron sus puertas y falsificaron nuestra identidad; guardaron silencio, desatendiendo las órdenes de la policía y la administración, y tomaron rutas poco transitadas para evadir la persecución.

Su solidaridad ahora es reconocida públicamente. Les estamos agradecidos, como agradecemos también el valor de nuestros padres que tomaron la difícil decisión de separarse de nosotros, para convertirnos en “menores no acompañados”.

Pero ese deber de solidaridad sigue vigente hoy; por ello urgimos que se ponga fin a estos procedimientos intimidatorios. Proclamamos el derecho legítimo de los ciudadanos de vigilar las prácticas administrativas, judiciales o policiales. Apoyamos a quienes se solidarizan con los que se encuentran en situaciones precarias, sin importar la legalidad de su situación de residencia. Pasamos la antorcha de la solidaridad a los denunciantes de irregularidades, a los ciudadanos que se oponen a las políticas xenófobas, a los solidarios de la vida cotidiana.

<sup>2</sup> Véase Union juive française pour la paix, “*Manifeste des enfants cachés*”, 6 de abril de 2017.

9. La acción humanitaria que se manifiesta en la adopción de medidas por ciudadanos privados para salvar vidas se remonta cientos de años en todo el mundo<sup>3</sup>. Diversas religiones, creencias y marcos éticos han dado forma a lo que hoy se perfila como el régimen humanitario contemporáneo. Los conceptos de caridad, solidaridad y protección del “extranjero” figuran de manera prominente en la formación histórica de las sociedades en el mundo entero. Los movimientos antiesclavistas, por ejemplo, consolidaron una profunda convicción respecto de la legitimidad de la acción individual en contravención de las leyes nacionales, generada por el sufrimiento de los esclavos y fundada en la ética de la humanidad universal. Como observó John Brown en una convención antiesclavista en 1859, no se liberaría jamás a los esclavos sólo con hablar; para poner fin a esa abominación, los abolicionistas tendrían que actuar. Una y otra vez, ciertas personas, solas o en compañía de otras, se han sentido obligadas a actuar para salvar vidas o para proteger el derecho de vivir con dignidad, en nombre de la solidaridad con la humanidad común de todos los seres humanos.

10. En nuestro mundo moderno, millones de personas están en marcha en todo el mundo, y miles mueren cada año procurando escapar de la guerra, la persecución, la degradación ambiental y la pobreza. Movidos por el afán de disuasión, los gobiernos acentúan los peligros que enfrentan los desplazados, en vez de reducirlos. Gentes de todo el mundo, consternadas por el sufrimiento humano, se ofrecen a participar en actividades de socorro y ayuda, incluido el suministro de alimentos, agua, servicios médicos, alojamiento y transporte. Como resultado, los servicios humanitarios cívicos hoy alcanzan niveles no registrados desde el período posterior a la Segunda Guerra Mundial<sup>4</sup>. La reacción de los gobiernos ha sido atacar, e incluso enjuiciar, la acción humanitaria, tanto espontánea como organizada.

11. A instancias del Consejo de Seguridad, los gobiernos han establecido marcos legislativos de lucha contra el terrorismo que, por su rigor, pueden llegar a criminalizar incluso la ayuda médica o el socorro alimentario para salvar vidas, y que tienen, en cualquier caso, efectos disuasivos en la prestación de asistencia humanitaria a personas que la necesitan desesperadamente.

12. Varios Estados también han promulgado leyes o medidas para prevenir o impedir que las organizaciones presten servicios vitales a niñas, mujeres y personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales, lo que contribuye al aumento de las tasas de morbilidad y mortalidad que de otro modo podría prevenirse.

13. En el presente informe se sostiene que salvar vidas jamás debe ser un delito. Se arguye que el hecho de no eximir a los servicios humanitarios del alcance excesivo de políticas punitivas, la obstaculización activa de la prestación de servicios vitales y la criminalización de actos de solidaridad y compasión constituyen violaciones de la obligación del Estado de proteger el derecho a la vida. Toda muerte atribuible a esas medidas equivale a privación arbitraria de la vida, lo que compromete la responsabilidad del Estado.

---

<sup>3</sup> A los efectos del presente informe, se entiende por acciones o servicios humanitarios aquellos actos que tienen por objeto proteger la vida, incluida la vida con dignidad. Esa definición, que incluye las acciones de organizaciones y particulares, y comprende tanto la asistencia como la protección, se basa en la definición de la Corte Internacional de Justicia, según la cual se trata de actos dirigidos a prevenir y aliviar el sufrimiento, en todas las circunstancias, y a proteger la vida y la salud y asegurar el respeto del ser humano, y se deriva también de la jurisprudencia sobre una vida digna. Véase *Case concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)* (fondo), fallo, *I.C.J. Reports 1986*, párr. 242.

<sup>4</sup> Véase Liz Fekete, “Humanitarianism: the unacceptable face of solidarity”, *Institute of Race Relations*, 2017.

## Prohibición de la privación arbitraria de la vida

14. El derecho a no ser privado de la vida arbitrariamente es un derecho fundamental y universalmente reconocido, aplicable en todo momento y en todas las circunstancias, incluso durante los conflictos armados u otra emergencia pública. El derecho a la vida está protegido por tratados internacionales y regionales, el derecho internacional consuetudinario y los ordenamientos jurídicos internos ([A/72/335](#), párr. 14).

15. El artículo 6.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que el derecho a la vida es inherente a la persona humana y que nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente. El artículo 26 dispone que todas las personas tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. Puede inferirse que hay arbitrariedad en las leyes y prácticas que violan el principio de no discriminación y que pueden ser innecesarias y desproporcionadas (véase [A/HRC/35/23](#), párr. 33). Las medidas legales dirigidas a proteger el derecho a la vida deben aplicarse a todas las personas por igual y proporcionarles garantías efectivas contra todas las formas de discriminación. Toda privación de la vida basada en la discriminación en la ley o en la práctica es *ipso facto* arbitraria por naturaleza. Como ya se señaló, no se requiere intención deliberada por parte del Estado para que una muerte o privación de una vida se considere arbitraria (*ibid.*, párr. 34).

16. Los Estados deben prevenir la privación arbitraria de la vida, incluso mediante el establecimiento de un marco apropiado de leyes, instituciones y procedimientos. Deben respetar el derecho a la vida, velando por que sus órganos y agentes no priven a nadie de la vida arbitrariamente. También deben proteger y hacer efectivo el derecho a la vida ejerciendo la diligencia debida para impedir la privación de la vida por agentes privados.

17. La privación de la vida por el Estado solamente puede justificarse sobre la base de que sea necesaria para salvar vidas. Las limitaciones al derecho a la vida no pueden justificarse por motivos de seguridad nacional, protección de la propiedad, afirmación de la autoridad del Estado o imposición de valores morales o religiosos (véase [A/71/372](#)).

18. El Estado tiene el deber positivo y sustantivo de adoptar medidas preventivas cuando existan amenazas previsibles a la vida, ya sea de autoridades estatales o de agentes privados dentro de su jurisdicción. Esa obligación también existe en situaciones que entrañan peligro a la vida, como los desastres naturales, que las autoridades del Estado conozcan o debieran conocer, y se mantiene incluso si la población en riesgo actúa ilegalmente<sup>5</sup>. La obligación de los Estados de respetar y garantizar el derecho a la vida se extiende a todas las amenazas susceptibles de causar la muerte, aunque no la hayan causado todavía<sup>6</sup>.

## El derecho a la vida, incluidos la alimentación, la vivienda, el agua potable y el saneamiento, y la salud

19. El derecho a la vida está vinculado de manera indisoluble a los derechos que garantiza el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como el derecho a la salud física y mental, el derecho a la alimentación o el derecho

<sup>5</sup> Véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Keenan c. the United Kingdom*, núm. 27229/95, 2001; *Osman v. the United Kingdom*, núm. 87/1997/871/1083, 1998; *Budayeva and others v. Russia*, núms. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 y 15343/02, 2008; *Öneryıldız v. Turkey*, núm. 48939/99, 2004.

<sup>6</sup> Véase [CCPR/C/70/D/821/1998](#), párr. 5.2; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Ilhan v. Turkey*, núm. 22277/93, 2000, párrs. 75 y 76; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Masacre de La Rochela vs. Colombia*, 2007, párr. 127.

al agua potable. En la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobado en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 ([A/CONF.157/23](#)), se reafirmó la indivisibilidad de todos los derechos humanos, y en 2008 se estableció un procedimiento de denuncia en el marco del Protocolo Facultativo del Pacto.

20. El Comité de Derechos Humanos reconoció que el derecho a la vida no debía interpretarse en sentido restrictivo, y observó que ese derecho no impone a los Estados únicamente obligaciones negativas (como no matar), sino también obligaciones positivas (como la de proteger la vida), a fin de garantizar el acceso a las condiciones básicas necesarias para sustentar la vida (véase [HRI/GEN/1/Rev.1](#), parte I). El Comité ha afirmado que las medidas que restringen el acceso a servicios básicos y vitales, como la alimentación, la salud, la electricidad y el agua potable y el saneamiento son contrarias al artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ([CCPR/C/ISR/CO/4](#), párr. 12). Ha expresado preocupación por que se pueda violar el artículo 6 al no adoptar medidas para asegurar la alimentación y la nutrición y para abordar, en cooperación con la comunidad internacional, las causas y las consecuencias de la sequía y de otros desastres naturales ([CCPR/CO/72/PRK](#), párr. 12). Por ejemplo, denegar el acceso al agua potable, ya sea desconectando el suministro o por otros medios, y destruir la infraestructura sanitaria pueden considerarse violaciones del derecho a la vida (véase también [CCPR/C/ISR/CO/3](#)).

21. El hecho de que los Estados no proporcionen acceso a la atención de la salud, incluso mediante la imposición de restricciones a los proveedores de ese servicio<sup>7</sup>, puede constituir una violación del derecho a la vida<sup>8</sup>. El respeto del derecho a la vida por los Estados supone que estos no han de establecer discriminación en el acceso de las personas a los servicios de atención de la salud y deben abstenerse de obligar a los profesionales de la salud a denegar la atención a determinadas personas. Esa obligación comprende el deber de abstenerse de formular políticas o prácticas que obstaculicen de manera directa o indirecta el acceso a la atención de la salud por grupos que pueden no ser bien recibidos, como los migrantes, o personas involucradas o sospechosas de estar involucradas en actividades de oposición, terrorismo o movimientos de protesta, o ciudadanos ordinarios, como las mujeres que ejercen sus derechos reproductivos (véase [E/CN.4/2003/58](#), párr. 97). El respeto del derecho a la salud exige que los Estados se abstengan de restringir el acceso a los servicios de salud como medida punitiva (véase [E/C.12/2000/4](#), párr. 34), y de formular leyes y políticas que criminalicen la prestación de atención sanitaria por profesionales de la salud o que interfieran con su deber de prestar servicios de manera imparcial (véase [A/68/297](#), párr. 70 c)). El hecho de que no se respete el derecho a la salud no puede justificarse aduciendo escasez de recursos, intereses de seguridad o cualquier otro motivo<sup>9</sup>.

### **Acción humanitaria**

22. Con respecto a los servicios humanitarios, el Estado tiene dos series de obligaciones: la obligación positiva de consentir y facilitar esos servicios y la obligación negativa de no impedir el ofrecimiento y la prestación de servicios humanitarios a las personas y poblaciones necesitadas.

23. El derecho internacional humanitario impone claramente la obligación de respetar y proteger a los agentes humanitarios. Las partes en un conflicto armado

<sup>7</sup> Véase Marine Buissonniere, Sarah Woznick y Leonard Rubenstein, “The criminalization of healthcare: safeguarding health in conflict”, Bloomberg School of Public Health, Universidad Johns Hopkins, y Universidad de Essex, junio de 2018.

<sup>8</sup> Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*, 2006.

<sup>9</sup> Véanse [E/C.12/1999/5](#), párr. 19, y [A/HRC/S-17/2/Add.1](#), párr. 81.

deben proteger a los agentes humanitarios civiles, no solamente del ataque, sino también del hostigamiento, la intimidación, la detención arbitraria y otras actividades que puedan entorpecer su labor. Ese conjunto de protecciones es de carácter corolario: la obligación primordial de proveer a las necesidades de la población recae en la parte en el conflicto, pero cuando esta no cumple su obligación, los particulares, así como los órganos humanitarios imparciales, pueden ofrecer y prestar sus servicios. Tales protecciones sustentan la prohibición estipulada en el derecho internacional humanitario consuetudinario de hacer padecer hambre a la población civil como método de guerra o de combate y de atacar o destruir bienes que resulten indispensables para su supervivencia. La protección de los agentes humanitarios es condición indispensable para la prestación de cuidados esenciales<sup>10</sup>.

24. En ese contexto, cuando la población civil no esté debidamente atendida, ninguna de las partes en un conflicto armado puede negar arbitrariamente su consentimiento a los ofrecimientos de servicios humanitarios legítimos de un órgano humanitario imparcial. Por lo tanto, el rechazo de actos o envíos de socorro no es discrecional<sup>11</sup>. Desde 1864 quedó establecido en el derecho humanitario que la propia población civil, así como las organizaciones locales, pueden prestar servicios humanitarios por iniciativa propia:

Si la supervivencia de la población se ve amenazada y una organización humanitaria que cumpla las condiciones necesarias de imparcialidad y no discriminación está en condiciones de remediar la situación, las actividades de socorro deben cumplirse... Las autoridades responsables de salvaguardar a la población en todo el territorio del Estado no pueden rechazar ese socorro sin justificación suficiente. Esa denegación equivaldría a una violación de la norma que prohíbe hacer pasar hambre como método de combate, pues la población quedaría expuesta deliberadamente a morir de hambre si no se adoptaran medidas al respecto<sup>12</sup>.

25. La obligación de permitir y no impedir la acción humanitaria ha sido reconocida de manera creciente en instrumentos de derecho no vinculantes en las situaciones de emergencia. Puede citarse como ejemplo el derecho internacional emergente sobre la asistencia en casos de desastre<sup>13</sup>. El principio 25 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos establece que todas las autoridades competentes concederán y facilitarán el paso libre de la asistencia humanitaria y permitirán a las personas que prestan esa asistencia un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos. También establece que su aceptación no podrá ser retirada arbitrariamente, en particular cuando las autoridades competentes no puedan o no quieran proporcionar la asistencia humanitaria necesaria. El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ha pedido, en su código de conducta, que se reconozca expresamente el derecho de recibir asistencia humanitaria como un principio humanitario fundamental que asiste a los ciudadanos de todos los países. Esos instrumentos tienden a centrarse en las obligaciones del Estado respecto de las acciones humanitarias internacionales, lo que plantea una amplia gama de

<sup>10</sup> Véase Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Base de datos sobre derecho internacional humanitario consuetudinario, norma 31.

<sup>11</sup> Véanse Yves Sandoz, Christophe Swinarski y Bruno Zimmermann (editores), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949* (CICR, Ginebra, 1987), párr. 2808; Jelena Pejic, "The right to food in situations of armed conflict: the legal framework", *International Review of the Red Cross*, vol. 83, núm. 844 (diciembre de 2001); y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

<sup>12</sup> Sandoz y otros, *Commentary on the Additional Protocols*, párr. 4885.

<sup>13</sup> Véanse la resolución 46/182, párr. 6, y los proyectos de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre, artículos 6, 10 y 11 (A/71/10, párr. 48).



cuestiones relativas a la soberanía nacional, muchas de las cuales no se plantean en el caso de los agentes humanitarios internos.

26. En el marco del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho absoluto a la vida entraña la obligación negativa del Estado de no cometer actos que comprometan el ejercicio de ese derecho, como la prohibición, la criminalización o el impedimento de las acciones humanitarias. Los Estados pueden justificar tales medidas en respuesta a amenazas percibidas contra la seguridad nacional o las normas sociales. La Relatora Especial equipara esos actos a una utilización calificada de la fuerza, que exige que estos sean a la vez necesarios y proporcionales. Es imposible imaginar cómo tales actos, cuyo resultado probable es la posible muerte de civiles, puedan llegar a cumplir esos criterios (es decir, puedan justificarse por la necesidad de proteger la vida).

27. Los actos que prohíben o de otra manera impiden la prestación de servicios humanitarios vulneran la obligación de los Estados de respetar el derecho a la vida. Cualquier muerte vinculada a esa prohibición constituiría privación arbitraria de la vida.

28. Tales prohibiciones o impedimentos también violan las obligaciones positivas de los Estados. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha declarado que la realización de esos derechos hasta el máximo de los recursos de que disponga el Estado se refiere tanto a los recursos existentes en el Estado como a los que pone a su disposición la comunidad internacional mediante la cooperación y la asistencia internacionales (E/1991/23, anexo III, párr.13). En lo que respecta al derecho a la alimentación, el Comité ha señalado la obligación de recabar y obtener apoyo internacional para garantizar la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos necesarios (E/C.12/1999/5, párr. 17). También ha enumerado las violaciones directas del derecho a la vida, entre las que figuran:

negar el acceso a los alimentos a determinados individuos o grupos, tanto si la discriminación se basa en la legislación como si es activa; impedir el acceso a la ayuda alimentaria de carácter humanitario en los conflictos internos o en otras situaciones de emergencia; adoptar legislación o políticas que sean manifiestamente incompatibles con obligaciones jurídicas anteriores relativas al derecho a la alimentación; y no controlar las actividades de individuos o grupos para evitar que violen el derecho a la alimentación de otras personas; o, cuando es el Estado, no tener en cuenta sus obligaciones jurídicas internacionales relativas al derecho a la alimentación al concertar acuerdos con otros Estados o con organizaciones internacionales (*ibid.*, párr. 19).

29. Cuando el Estado no esté suministrando alimentos, agua potable, albergue o mecanismos de rescate suficientes para proteger la vida y la dignidad, los agentes humanitarios resultan indispensables en la prestación de esos servicios. Como se puso de relieve en el fallo de un tribunal francés que se cita a continuación, el Estado tiene la obligación positiva de recabar y facilitar la acción humanitaria (mediante un acto de delegación) y la obligación negativa de no impedirla:

Considerando que, por tratarse de un derecho fundamental, si el Estado no dispone de los medios para atender la solicitud de albergue de una persona sin hogar, debe delegar ese deber de proporcionar albergue de emergencia a cualquier otra persona jurídica o natural que esté en condiciones de ofrecer alojamiento a personas sin hogar; ...

Considerando, por tanto, que es paradójico que el Estado siga enjuiciando [al Padre Riffard] por haber hecho lo que al propio Estado incumbía hacer<sup>14</sup>;

<sup>14</sup> Tribunal de policía, Saint-Étienne (Francia), 11 de junio de 2014.

30. Por último, tanto en el contexto del conflicto armado como fuera de él, las leyes y políticas dirigidas a tratar de impedir la prestación de servicios para salvar y sustentar la vida de las poblaciones debido a su origen étnico, religión o estatus migratorio, constituyen una violación del artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Estado no puede dejar de cumplir su obligación de respetar y proteger el derecho a la vida y luego agravar y ahondar ese vacío impidiendo que otros lleven a cabo actividades dirigidas a cumplir esa obligación fundamental, especialmente si las acciones o la inacción del Estado obedecen a motivos discriminatorios o redundan en discriminación.

#### IV. Consecuencias de las medidas de lucha contra el terrorismo

31. En diversas resoluciones, el Consejo de Seguridad ha pedido a los Estados Miembros que adopten varias medidas para combatir el terrorismo. En general, las resoluciones exigen la supresión, incluso mediante el enjuiciamiento penal, de quienes proporcionan fondos o servicios a los designados como terroristas, o que de otro modo apoyan actos de terrorismo<sup>15</sup>. El Consejo ha agregado a personas y organizaciones a las listas de sanciones, basándose en parte en que estas han proveído servicios y suministros médicos<sup>16</sup>. Sin embargo, no ha definido lo que constituye un acto de terrorismo (véase [A/HRC/16/51](#)).

32. La creación, como resultado de ello, de un conjunto notable de nuevas normas, que equivale a un régimen contra el terrorismo (véase [A/71/384](#), párrs. 23 a 27), ha dado lugar a una expansión paralela de las exigencias de los donantes a los agentes humanitarios:

los reglamentos y requisitos basados en la lucha contra el terrorismo van en aumento y se están difundiendo, no sólo geográficamente, sino también en términos de la gama de gobiernos y organismos donantes que adoptan enfoques más restrictivos contra el terrorismo. Lo que en algún momento pudo verse como una tensión derivada primordialmente de uno o dos donantes importantes puede ser ahora una amplia gama de políticas y reglamentos contra el terrorismo que deben negociarse con prácticamente todos los gobiernos donantes, fondos donantes, y donantes intergubernamentales<sup>17</sup>.

33. La mayor parte de esos regímenes se basan en la premisa de una noción excesivamente amplia de los actos de apoyo al terrorismo y no toman en cuenta de manera suficiente las actividades protegidas, incluidas las dirigidas a salvar vidas. En sus resoluciones, el Consejo de Seguridad suele proclamar, a menudo en los párrafos del preámbulo, que los Estados Miembros deben cerciorarse de que las actividades contra el terrorismo estén en consonancia con sus obligaciones en virtud del derecho internacional, en particular el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario (véase, por ejemplo, la resolución [2178 \(2014\)](#) del Consejo). Como se señala más adelante, esa concordancia ha sido desigual. A falta de una definición del terrorismo convenida a escala mundial, los Estados han adoptado definiciones inaceptablemente amplias y

<sup>15</sup> Véanse las resoluciones del Consejo de Seguridad [1373 \(2001\)](#), [1456 \(2003\)](#), [1566 \(2004\)](#), [1624 \(2005\)](#), [2178 \(2014\)](#), [2341 \(2017\)](#), [2395 \(2017\)](#) y [2396 \(2017\)](#).

<sup>16</sup> Véase Dustin A. Lewis, Naz K. Modirzadeh y Gabriella Blum, *Medical Care in Armed Conflict: International Humanitarian Law and State Responses to Terrorism* (Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict, septiembre de 2015).

<sup>17</sup> Véase Naz K. Modirzadeh, “Comment on the pilot empirical survey study on the impact of counterterrorism measures on humanitarian action”, Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict, Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project, marzo de 2017.

nefastas en su legislación nacional, con el resultado indirecto de que diversas actividades humanitarias han sido calificadas como apoyo al terrorismo. Esto lleva, a su vez, a la abrogación del derecho a la vida, bajo el estandarte conveniente del terrorismo.

### **Principios internacionales de humanidad hacia el enemigo**

34. Una de las normas fundamentales del derecho internacional humanitario es la necesidad de proteger la prestación de atención médica imparcial a todos los heridos y enfermos, incluso a miembros de partes adversas y a la población bajo su control. Esta norma está siendo atacada directamente con la aplicación de medidas contra el terrorismo. Por ejemplo, los Estados están condenando a los médicos particulares que proporcionan tratamiento médico imparcial a grupos designados como terroristas<sup>18</sup>. El derecho internacional consuetudinario dispone que el personal sanitario exclusivamente asignado a tareas médicas debe ser respetado y protegido en todas las circunstancias<sup>19</sup>. El término “personal sanitario” se entiende en sentido amplio para abarcar a cualquier persona dedicada a actividades médicas. Comprende a quienes trabajan para la parte armada, así como al personal sanitario puesto a disposición de esa parte por una organización humanitaria. Es importante destacar que, desde 1864, el derecho humanitario internacional también ha establecido protecciones legales para los cuidadores médicos no asignados (es decir, no autorizados y controlados por una parte en el conflicto), como los médicos y enfermeros autóctonos.

35. De conformidad con el derecho internacional humanitario, en ninguna circunstancia se castigará a una persona por haber proporcionado servicios médicos compatibles con la ética médica, cualesquiera que fuesen los beneficiarios de esa actividad<sup>20</sup>. Esa protección se inscribe en el contexto normativo más amplio, en el que los heridos y enfermos, conforme los define el derecho internacional humanitario, deben recibir toda la atención médica factible que su situación requiera y esa atención debe ser prestada tan pronto como sea practicable y debe estar guiada por la necesidad médica, sin discriminación adversa por motivo alguno (no médico). Si una parte en el conflicto no proporciona esa atención, un órgano humanitario imparcial o cuidadores particulares privados pueden proporcionarla. Se ha conceptualizado que ese sistema de protección confiere al personal médico el derecho, e incluso el deber, de dispensar cuidados a los peores enemigos, si están heridos, incluso en medio de la batalla más cruenta<sup>21</sup>. En sus principios éticos comunes de la asistencia de salud en conflictos y otras situaciones de emergencia, el Comité Internacional de la Cruz Roja insiste en que el personal de salud debe proporcionar los cuidados necesarios con humanidad, respetando la dignidad de la persona de que se trate y sin discriminación de ningún tipo, sea en tiempos de paz o de conflicto o en otras situaciones de emergencia<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> Véase Tribunal de Distrito de los Estados Unidos para el Distrito Sur de Nueva York, *United States v. Shah*, 474 F. Supl. 2d 492 (S.D.N.Y. 2007).

<sup>19</sup> Véase CICR, Base de datos sobre derecho internacional humanitario consuetudinario, norma 25.

<sup>20</sup> Véanse el Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, artículo 16.1, y el Protocolo II Adicional, artículo 10.1; véase también el Convenio de Ginebra para Aliviar la Suerte que corren los Heridos y los Enfermos de las Fuerzas Armadas en Campaña, artículo 18, y CICR, Base de datos sobre derecho internacional humanitario consuetudinario, norma 26.

<sup>21</sup> Véase Sandoz y otros, *Commentary on the Additional Protocols*, párr. 660.

<sup>22</sup> Véase Buissonniere y otros, “The criminalization of healthcare”.

### Enjuiciamiento por prestar ayuda humanitaria a la población civil

36. No sobra reiterar que el derecho internacional humanitario continúa aplicándose en las situaciones de conflicto, pese a la incidencia de los actos de terrorismo; el hecho de que ocurran tales actos no suprime el derecho internacional humanitario.

37. Son especialmente problemáticas las prohibiciones contra el terrorismo relativas a la prestación de servicios y el suministro de financiación a quienes una parte en el conflicto considera terroristas (véase [A/HRC/23/39](#), párrs. 22 a 26). Al no exceptuar claramente a los agentes humanitarios<sup>23</sup>, se inhibe la ayuda humanitaria, en razón de que algunas actividades humanitarias legítimas pueden ser consideradas formas no permisibles de apoyo a los llamados terroristas. Los donantes albergan inquietudes análogas respecto de la financiación que aportan. El temor del enjuiciamiento impide que llegue asistencia de importancia crítica a las poblaciones controladas por organizaciones “terroristas” y, por consiguiente, puede ocasionar mayores daños a la vida de la población civil, así como la muerte de civiles.

38. Los Estados Unidos son uno de los países más influyentes en ese ámbito, dada la amplia función que cumplen en el sistema bancario mundial<sup>24</sup>. Sus leyes al parecer tipifican efectivamente como delito penal todo el apoyo y la asistencia que se considere que beneficie a organizaciones designadas como “terroristas”, incluida la asistencia médica a las poblaciones civiles bajo su control. Las leyes prohíben el suministro de “apoyo material o recursos a una organización terrorista extranjera”, incluidos “el asesoramiento o la asistencia de expertos”. Solo están exentos de esa prohibición los suministros médicos y religiosos<sup>25</sup>. En 2010, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos dictaminó que el estatuto relativo al apoyo material era constitucional y explicó que incluso el apoyo dirigido a promover una conducta pacífica y lícita podía liberar recursos de las organizaciones terroristas para otros fines y conferir legitimidad a la organización terrorista<sup>26</sup>. Ese argumento que podría llamarse fungible ha reducido aún más el requisito probatorio, al rechazar la intención específica de promover actividades “terroristas” en favor del umbral mucho más bajo del conocimiento de los vínculos de una organización con el “terrorismo”.

39. Algunos Estados han aceptado el planteamiento de que los agentes humanitarios deben poder prestar servicios humanitarios a las personas que se encuentran bajo el control de organizaciones “terroristas”, pero su respuesta es específica y puede depender exclusivamente de la discreción del fiscal. El Reino Unido, por ejemplo, ha emitido orientaciones normativas que indican que el riesgo de enjuiciamiento por labores humanitarias o de solución de conflictos legítimas es escaso, aunque no es nulo<sup>27</sup>. Tales medidas no protegen en grado suficiente al personal humanitario, que se ve obligado a depender de la discreción del Gobierno para determinar si ha de ser objeto de una denuncia penal.

<sup>23</sup> Los agentes humanitarios incluyen a los proveedores de atención de la salud no vinculados a organizaciones humanitarias.

<sup>24</sup> Véase Duke Law International Human Rights Clinic and Women Peacemakers Program, “Tightening the purse strings: what countering terrorism financing costs gender equality and security”, marzo de 2017.

<sup>25</sup> Véase Código de los Estados Unidos, título 18, artículos 2339A y 2339B.

<sup>26</sup> Véase Tribunal Supremo de los Estados Unidos, *Holder v. Humanitarian Law Project*, 130 S.Ct. 2705 (2010). Esta causa se refería al trabajo de derechos humanos llevado a cabo directamente para una organización designada como terrorista. El Tribunal indicó que el Congreso había evitado imponer restricción alguna a actividades de cualquier índole no dirigidas a grupos terroristas extranjeros, coordinadas con esos grupos o controladas por ellos.

<sup>27</sup> Véase Reino Unido, Ministerio del Interior, Oficina de Aplicación de Sanciones Financieras, “Guidance for information note: operating within counter-terrorism legislation”, junio de 2016.

## Financiación y actividad bancaria

40. La prohibición de financiar o proporcionar recursos económicos a una organización “terrorista” también plantea problemas, e impone cargas significativas a las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los particulares que prestan asistencia posiblemente vital. Los Gobiernos e incluso los bancos están facultados para adoptar decisiones que pueden ser arbitrarias respecto de los activos de particulares y organizaciones, incluidas las organizaciones humanitarias. Los Estados Unidos, por ejemplo, han congelado los activos de numerosas entidades benéficas musulmanas, y muchos musulmanes temen aportar fondos a los grupos benéficos porque pueden ser considerados sospechosos de brindar apoyo material al terrorismo (A/HRC/6/17, párr. 42).

41. El Grupo de Acción Financiera, órgano intergubernamental establecido en 1989 para tratar la cuestión del blanqueo de dinero y la financiación del “terrorismo”, no ha establecido medidas concretas para proteger al sector de la sociedad civil de restricciones indebidas. El Grupo de Acción Financiera, en su recomendación 8 sobre la lucha contra el uso indebido de las organizaciones sin fines de lucro, recomienda que los países examinen sus leyes y reglamentos para velar por que las entidades no sean utilizadas indebidamente para financiar el terrorismo. En muy pocas ocasiones, si es que ha habido alguna, se han detectado casos de financiación del “terrorismo” como resultado de esas medidas de supervisión, en tanto que la recomendación 8 ha sido utilizada indebidamente por los Estados para violar el derecho internacional (A/HRC/23/39, párr. 25).

42. Las organizaciones humanitarias son vigiladas ahora de manera sistemática por los bancos y los principales donantes, que incluyen en sus acuerdos cláusulas que exigen el cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad, las leyes contra el terrorismo u otros requisitos administrativos o regulatorios. Los donantes y los bancos pueden exigir a las organizaciones que verifiquen los antecedentes de sus socios locales y que proporcionen información personal sobre los particulares e información detallada sobre sus actividades. Esos requisitos exigen una gran cantidad de tiempo y resultan onerosos desde el punto de vista económico. Más aún, las organizaciones humanitarias han expresado su preocupación por que esos requisitos comprometan su neutralidad y hagan más difícil lograr la aceptación local<sup>28</sup>. Los bancos pueden denegar privilegios bancarios a su discreción a cualquier organización que se considere un riesgo jurídico según el régimen contra el terrorismo<sup>29</sup>. La limitación resultante del acceso a las transacciones bancarias representa un problema especialmente para las organizaciones sin afán de lucro más pequeñas, así como para las organizaciones musulmanas, y ha aumentado el peligro sobre el terreno porque los viajeros llevan una mayor cantidad de dinero en efectivo.

43. Es importante señalar que las prohibiciones a la financiación del terrorismo no sólo pueden abarcar los pagos a los asociados sobre el terreno, sino también diversos gastos operacionales, como derechos administrativos, pagos en los puestos de control, o bien impuestos o compra de combustible, todos los cuales pueden considerarse recursos económicos prohibidos en el contexto de las medidas de lucha contra el terrorismo<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Véase Sara Pantuliano y otros, “Counter-terrorism and humanitarian action: tensions, impact and ways forward”, Humanitarian Policy Group, Policy Brief 43, octubre de 2011.

<sup>29</sup> Aunque se han modificado posteriormente, las primeras orientaciones del Grupo de Acción Financiera en su recomendación 8 pueden haber contribuido a ese clima bancario de aversión al riesgo.

<sup>30</sup> Véase Pantuliano y otros, “Counter-terrorism and humanitarian action”.

44. En respuesta a esas inquietudes, algunos Estados proponen programas de concesión de licencias que protegerían a los agentes humanitarios del enjuiciamiento, aunque ese proceso burocrático, a menudo prolongado, no resuelve las necesidades de la población que pueden evolucionar rápidamente, o los pagos no previstos para hacer frente a las circunstancias locales. Es igualmente problemático el riesgo de que la obtención de una licencia socave la reputación de neutralidad y ponga en peligro a los trabajadores humanitarios en la región, que pueden ser percibidos como agentes de los gobiernos que otorgan la licencia.

#### **Repercusiones en las poblaciones afectadas**

45. El efecto neto de esas cargas, y de la respuesta cada vez más aversa al riesgo de los gobiernos, los bancos, los donantes y los organismos humanitarios, es la reducción significativa de la asistencia humanitaria para poblaciones que se encuentran en peligro crítico. Por ejemplo, los Estados Unidos clausuraron Al Barakat, la principal organización que proporcionaba transferencias de dinero a Somalia, una medida que tuvo efectos humanitarios funestos en la región, aunque el Gobierno no ha revelado nunca pruebas de sus vínculos con el terrorismo (A/HRC/6/17, párr. 48). Se pidió a las organizaciones humanitarias que realizaran verificaciones previas de la situación financiera, establecieran sistemas de rastreo, realizaran seguimientos en tiempo real, verificaran los antecedentes de los accionistas de las entidades asociadas, establecieran un sistema de bonos (en el que se exigía un depósito del 30% del valor de los bienes transportados) y asumieran mediante contrato el 100% de la responsabilidad financiera por los embarques perdidos o robados por los contratistas. La financiación de las organizaciones humanitarias que tienen actividades en Somalia disminuyó en un 50% entre 2008 y 2011. Una vez iniciada la hambruna, la Oficina de Control de Activos Extranjeros de los Estados Unidos hizo menos estrictos sus requisitos, indicando que los beneficios que pudieran derivarse para la organización terrorista Al-Shabaab, como la obtención de alimentos y medicinas, no eran un objetivo central de la aplicación de sus sanciones, aunque ello no constituía una protección clara contra la sanción penal<sup>31</sup>. Como resultado de esa hambruna perecieron 250,000 personas.

46. En Gaza, las actividades de socorro se han visto gravemente entorpecidas desde la elección de Hamas, después de que los Estados Unidos y la Unión Europea lo designaran organización terrorista. Las organizaciones sin afán de lucro deben solicitar licencias para cada proyecto a la Oficina de Control de Activos Extranjeros, y enfrentan una pesada carga administrativa. Las organizaciones no pueden coordinar sus actividades con los funcionarios del gobierno, lo que a su vez lleva al gobierno de Hamas a hostigar a los organismos humanitarios por sus presuntos vínculos con los Estados Unidos y la Unión Europea. Muchas organizaciones islámicas han suspendido sus actividades en Gaza para evitar la investigación procesal en los Estados Unidos. Las organizaciones no gubernamentales internacionales han establecido sus propios programas de socorro independientes para evitar los obstáculos jurídicos de la asociación, lo que da lugar a la prestación de servicios paralelos y la duplicación de esfuerzos<sup>32</sup>.

47. La posibilidad de que los regímenes contra el terrorismo sean utilizados indebidamente se ha hecho patente en las restricciones impuestas en Myanmar a la asistencia destinada a los desplazados internos en el estado de Kachin, donde el Gobierno en algunos casos ha bloqueado efectivamente toda la ayuda. Se estima que

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*; véase también Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "Occupied Palestinian Territory: bleakest picture yet, says UN expert after regional visit", 29 de junio de 2018.

97,000 personas, de las que un 76% son mujeres y niños, están dispersas en 140 sitios de desplazamiento en el estado. La imposibilidad de que los grupos humanitarios lleguen a esa población está ocasionando una escasez generalizada de alimentos, agua potable, atención médica y otros suministros esenciales, así como un mayor sufrimiento humano. Frente a esa escasez, el Ministro de Seguridad y Asuntos Exteriores del estado de Kachin envió una carta el 21 de mayo de 2018 a la Convención Bautista de Kachin, uno de los mayores proveedores de ayuda a las comunidades de desplazados, en la que amenazaba con enjuiciar a esa entidad conforme a la Ley de Asociación Ilícita por prestar asistencia a comunidades en zonas del estado afectadas por el conflicto.

### **Un firme régimen de exención**

48. Se tiene la impresión de que el régimen internacional contra el terrorismo está fuera de control, con tentáculos que llegan a todos los rincones de la vida política, financiera y cívica. Ha habido algunos intentos concretos de mitigar las consecuencias imprevistas de la lucha contra el terrorismo en la asistencia humanitaria en determinadas regiones<sup>33</sup>, aunque ello ha sido principalmente mediante exenciones especiales y fragmentadas.

49. Por ejemplo, el Consejo de Seguridad, en su resolución [1916 \(2010\)](#), exime de las sanciones “la entrega puntual de asistencia humanitaria que se requiere con urgencia en Somalia, por parte de las Naciones Unidas, sus organismos especializados y sus programas, las organizaciones humanitarias que tengan la condición de observadoras en la Asamblea General de las Naciones Unidas y proporcionen asistencia humanitaria, o sus asociados en la ejecución”. Sin embargo, esa medida no se aplica a otros programas humanitarios y debe ser renovada repetidamente. La Asamblea General, en sus resoluciones recientes sobre el Examen de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo (resoluciones [70/291](#) y [72/284](#)), instó a los Estados “a que se aseguren, de conformidad con las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional y la reglamentación nacional, y siempre que el derecho internacional humanitario sea aplicable, que la legislación y las medidas contra el terrorismo no obstaculicen las actividades humanitarias y médicas ni la colaboración con todos los agentes pertinentes, como se prevé en el derecho internacional humanitario”.

50. La Unión Europea, en su Directiva 2017/541 relativa a la lucha contra el terrorismo, excluye del ámbito de aplicación de la Directiva la provisión de actividades humanitarias por parte de organizaciones humanitarias imparciales reconocidas por el derecho internacional, incluido el derecho internacional humanitario. La Directiva puede tener un impacto significativo, y los Estados miembros tienen hasta el 8 de septiembre de 2018 para efectuar las modificaciones legales y reglamentarias necesarias para su cumplimiento.

51. Algunos Estados ofrecen posibles modelos nacionales. Suiza exime los fondos destinados a apoyar actividades que no violen las normas del derecho internacional relativas a la conducción de los conflictos armados. El Canadá también excluye los actos u omisiones cometidos durante un conflicto armado y que, en el momento y lugar de su comisión, sean compatibles con el derecho internacional consuetudinario. Australia exime de la prohibición de asociación con organizaciones terroristas a quienes lo hagan únicamente con el fin de proporcionar ayuda de carácter humanitario, pero esa exención no está contemplada en gran parte de su régimen más

<sup>33</sup> El Reino Unido puso en marcha un proyecto experimental con el fin de establecer un corredor seguro para proteger los flujos de remesas hacia Somalia, centrado en la capacidad de las organizaciones no gubernamentales de transferir fondos para apoyar sus propias operaciones (véase [A/70/371](#)).

amplio de lucha contra el terrorismo<sup>34</sup>. La Ley de Supresión del Terrorismo de 2002 de Nueva Zelandia prohíbe poner a disposición de entidades designadas como terroristas bienes o servicios financieros u otros servicios conexos, a menos que exista una justificación lícita o un pretexto razonable, como cuando los bienes (por ejemplo, alimentos, ropa o medicamentos) se hagan disponibles en una acción que se limite a satisfacer las necesidades humanas esenciales de una persona designada en la Ley (o de sus dependientes).

52. Es poco probable que iniciativas tan limitadas logren resolver la transgresión diaria a escala mundial de principios que han sido eje central del derecho internacional y de la acción humanitaria. En vez de referirse vagamente al derecho internacional, el Consejo de Seguridad debería aprobar una resolución en la que se aclare expresamente que la protección y la asistencia humanitarias no deben considerarse nunca formas de apoyo al terrorismo ni deben ser reprimidas o criminalizadas por ese motivo. Además, la resolución debería disponer que en los regímenes de sanciones de las Naciones Unidas y los Estados Miembros se incorporen exenciones que abarquen a todo el sector. Entre tanto, los Estados deberían emitir expresamente aclaraciones análogas y eximir de manera clara e inequívoca las acciones humanitarias de sus medidas de lucha contra el terrorismo, en cada ocasión posible, a nivel nacional, regional e internacional.

## V. Ataques dirigidos contra la ayuda humanitaria a los migrantes

53. Los Estados están recurriendo cada vez más a los tres pilares de la militarización, el control fronterizo extraterritorial y la disuasión para proteger a sus países de la migración irregular. Otra táctica consiste en desalentar los servicios humanitarios destinados a los migrantes en las fronteras con el fin de impedir las misiones de rescate para salvar vidas y el transporte de los migrantes, y, dentro de los países, para impedir la provisión de alimentos, albergue, atención médica y otros servicios. La disuasión se logra en gran medida mediante la criminalización de esos servicios humanitarios. Animados por las acciones del gobierno, los sectores de la población que se oponen a la migración amenazan o atacan a los responsables de esos actos humanitarios.

54. Los servicios humanitarios cumplen un papel fundamental para prevenir la muerte ilícita de migrantes y refugiados. Al desalentar la prestación de esos servicios mediante su criminalización u otras medidas, los Estados violan su obligación de prevenir, combatir y suprimir las matanzas arbitrarias y la privación de la vida (resolución 71/198). Esas medidas de disuasión basadas en la condición jurídica de los beneficiarios agravan los riesgos a la vida, que los Estados conocen o deberían conocer.

55. Al aprobar, en 2000, el 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, los Estados se comprometieron a proteger los derechos de los migrantes que han sido objeto de tráfico. En el Protocolo se proclama la necesidad de dar trato humano a los migrantes y de proteger plenamente sus derechos. Se prevé la cooperación con la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales, a fin de asegurar la capacitación adecuada del personal del Estado para proteger los derechos de los migrantes, y se exige a los

<sup>34</sup> Phoebe Wynn-Pope, Yvette Zegenhagen y Fauve Kurnadi, "Principles guiding humanitarian action", *International Review of the Red Cross: Humanitarian Debate: Law, Policy, Action*, vol. 97, núm. 897/898, págs. 244 a 247 (2015).



Estados que adopten todas las medidas adecuadas para preservar y proteger los derechos de los migrantes, en particular el derecho a la vida. El Protocolo obliga a los Estados partes a prestar asistencia básica a los migrantes y residentes ilegales en aquellos casos en que su vida o su seguridad peligran como resultado de un delito tipificado con arreglo al Protocolo.

56. En septiembre de 2017, los Estados Miembros reiteraron su determinación de salvar vidas y se comprometieron a fortalecer su apoyo a las labores de rescate en tierra y mar (resolución 71/1). En julio de 2018 concluyeron las negociaciones sobre un pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular, en el que los Estados se comprometieron a salvar vidas y a prevenir la muerte y las lesiones de migrantes, entre otras cosas, mediante operaciones de búsqueda y salvamento individuales o conjuntas y la compilación unificada y el intercambio de información pertinente, asumiendo colectivamente la responsabilidad de proteger la vida de todos los migrantes.

57. En situaciones en que los Estados no quieren o no pueden proporcionar socorro humanitario ellos mismos, deben permitir que otros presten esos servicios. Hay una serie de prácticas que pueden poner en peligro la vida, la salud y la seguridad de los migrantes, como las condiciones de acogida crueles, inhumanas o degradantes y la denegación de asistencia humanitaria (A/HRC/37/34, párr. 15). Por ello, los Estados no deben criminalizar o penalizar de otro modo la prestación de apoyo o asistencia a los migrantes<sup>35</sup>.

#### **Protección de la vida en la frontera**

58. Los Estados están hostigando a las personas que participan en las actividades de búsqueda y salvamento, utilizando dos tácticas primordiales. La primera consiste en acusar a las organizaciones humanitarias de colusión con las redes de traficantes, lo que constituye un delito en la legislación de la mayoría de los países. Por ejemplo, un fiscal italiano, el Sr. Carmelo Zuccaro, abrió una investigación por posible colusión entre las naves de salvamento y los traficantes<sup>36</sup>, y el Gobierno de Italia confiscó el barco de Jugend Rettet y acusó de colusión a su tripulación<sup>37</sup>. Las autoridades de Marruecos están investigando a Helena Maleno por colusión con los traficantes al orientar las naves de salvamento hacia barcos que se encuentran en peligro<sup>38</sup>. Hasta el momento no se ha dado a conocer públicamente ninguna prueba que indique que los agentes humanitarios que han sido denunciados se hayan confabulado con los traficantes. Todo indica que los funcionarios del Gobierno acosan a los agentes humanitarios con investigaciones y denuncias procesales sin fundamento para convencerlos y convencer a otros de abandonar su labor.

59. La segunda táctica ha consistido en imponer cargas administrativas a la acción humanitaria en la frontera, llegando en ocasiones a tipificar como delito esa actividad. En la medida en que se ofrece alguna justificación, los Estados aducen que el salvamento crea un factor de atracción. De hecho, los Estados se han apropiado de la terminología del humanitarismo y sostienen que protegen la vida al desalentar a los migrantes de embarcarse en travesías peligrosas. Con ese argumento, los Estados dejan de lado los factores que impulsan a los migrantes, los peligros que enfrentan en los países de origen y de tránsito. Desconocen la muerte y el sufrimiento a que se

<sup>35</sup> Véase también la Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 22.

<sup>36</sup> Véase Forensic Architecture Agency at Goldsmiths, Universidad de Londres, “Blaming the rescuers”, 2017.

<sup>37</sup> Véase Fekete, Humanitarianism.

<sup>38</sup> Véase Global Voices, “El juicio de la activista española Helena Maleno en Marruecos es una forma de intimidar a los defensores de derechos humanos, dicen sus seguidores”, 31 de enero de 2018.

expone a los migrantes y solicitantes de asilo en los lugares donde se ven obligados a permanecer. Se trata esencialmente de un argumento basado en el afán de negar una verdad incómoda.

60. Esa segunda táctica fue aplicada por Italia y Malta al negarse a permitir que atracaran en sus puertos barcos humanitarios, que están efectivamente inmovilizados mientras se encuentra un puerto seguro en el que puedan depositar a los migrantes. También comprende los intentos análogos por parte de Tailandia de desalentar los rescates de rohinyás en el mar. Comprende además la denegación de permisos a los defensores de los derechos humanos en la frontera de los Estados Unidos, que intentan entrar a territorio federal para dejar agua para los migrantes en el desierto, y el enjuiciamiento de voluntarios acusados de arrojar basura en zonas públicas cuando logran dejar el agua. E incluye el enjuiciamiento de una persona por el delito grave de refugiar migrantes, tras haberles ofrecido albergue en el desierto o sus cercanías, en el territorio de los Estados Unidos. Todas esas medidas están dirigidas a hacer más difíciles los intentos de rescate.

61. Se ha dicho que esas medidas y esas críticas oficiales de la actividad humanitaria, transmitidas por los medios de difusión, suscitan sentimientos de oposición a los inmigrantes, los refugiados y el rescate, que alientan, a su vez, la adopción de otras disposiciones oficiales para socavar las actividades de rescate. Según informa una ONG, ha habido una campaña dirigida a deslegitimar y criminalizar esas actividades, que ha creado un discurso nocivo que menoscaba el rescate y que llevará a un mayor número de muertes<sup>39</sup>.

62. Los Estados que intentan impedir los rescates sobre la base discriminatoria de la situación de inmigración de esas personas, y posiblemente su raza, religión y origen étnico, violan el derecho internacional de los derechos humanos (y el derecho marítimo relativo a los rescates en el mar). Si otras personas que no fueran migrantes indocumentados necesitaran ayuda en el desierto o en el mar, los Estados alentarían y dirigirían esa asistencia para salvar vidas.

### **Prestación de ayuda para la subsistencia en los países**

63. Muchas organizaciones y agentes humanitarios ayudan a los migrantes y refugiados después de que han cruzado la frontera, suministrándoles alimentos, agua, albergue, asistencia médica y otros servicios. Gran parte de esa ayuda proviene de particulares que simplemente responden a las necesidades de otra persona que se encuentra en su comunidad.

64. Se han dado distintos nombres a esa respuesta. La Corte Constitucional de Francia reconoció recientemente la libertad de ayudar a otros para un fin humanitario, sin considerar la regularidad de su condición de residencia, insistiendo en que la noción francesa de “fraternidad” es un principio constitucional. La Corte dejó a los legisladores la tarea de equilibrar el principio constitucional de fraternidad con el derecho soberano de controlar la frontera. El Papa Francisco habla de salir al encuentro del otro, y ha instado a los particulares a “destruir el muro de esa complicidad cómoda y muda”<sup>40</sup>.

65. En muchos países de todo el mundo, especialmente en el Sur Global, esas acciones humanitarias son frecuentes y también están, en gran medida, protegidas. La mayor parte de los refugiados en el Sur Global viven en centros urbanos (un 58%), fuera de campamentos oficiales. Esto comprende a cuatro de cada cinco refugiados

<sup>39</sup> Véase Forensic Architecture Agency, “Blaming the rescuers”.

<sup>40</sup> Mensaje de Su Santidad el Papa Francisco en el “Segundo Coloquio Santa Sede - México sobre la Migración Internacional”, Ciudad del Vaticano, 14 de junio de 2018.

sirios en Jordania<sup>41</sup>. Junto con los migrantes, los refugiados logran asentarse gracias a los gestos de solidaridad de las comunidades de acogida, que salvan vidas. De hecho, esos actos de solidaridad constituyen el pilar no mencionado del régimen internacional de asistencia a los refugiados.

66. En el Norte Global, por el contrario, los Gobiernos han tipificado como delito ocultar o albergar a migrantes “irregulares”, y no se ha declarado exención alguna para los agentes humanitarios. En los Estados Unidos, por ejemplo, un particular puede recibir una condena hasta de cinco años de prisión por albergar a un inmigrante indocumentado, en tanto que quienes actúan por beneficio comercial o lucro económico privado pueden recibir una condena de hasta diez años<sup>42</sup>. Un voluntario, Scott Warren, está siendo procesado actualmente con arreglo a ese estatuto por haber albergado a migrantes en el desierto. Una ley aprobada recientemente en Hungría tipifica como delito la facilitación de la inmigración ilegal, la promoción de los derechos humanos y el apoyo para litigios.

67. Los grupos parapoliciales opuestos a los inmigrantes también dirigen sus ataques contra los defensores de los derechos humanos, y los funcionarios a menudo hacen caso omiso de ese hostigamiento. En Lesbos (Grecia), Philippa y Eric Kempson decidieron actuar, impulsados por la muerte de migrantes cerca de su hogar. Dedicaron tiempo y dinero a salvar vidas, e incluso tomaron en alquiler un edificio para albergar a los migrantes que llegaban en barcos y evitar que murieran de hipotermia. Como resultado de ello recibieron amenazas de muerte, fueron amenazados con enjuiciamiento y tuvieron que enfrentar una acción judicial que buscaba impedir su utilización del edificio. Ahora, según parece, serán desalojados de su hogar.

68. Los Estados deberían eximir la asistencia humanitaria de las leyes que prohíben la “permanencia asistida”, dado que el simple hecho de atender a las necesidades básicas de la existencia humana (esto es, alimento, agua potable, albergue, saneamiento y vestido) no debe tipificarse como delito. En Francia, cuando el alcalde de Calais intentó prohibir la distribución de alimentos a los migrantes, un tribunal administrativo de Lille anuló la prohibición, y ordenó también que se instalaran letrinas, duchas e instalaciones de agua potable y amenazó con imponer multas al alcalde si no lo hacía<sup>43</sup>. El tribunal conceptuó correctamente que el alcalde había interferido de manera grave y patentemente ilícita en la libertad de circulación, la libertad de reunión y, al impedir la satisfacción de las necesidades básicas de los migrantes, el derecho de no ser sometido a tratos inhumanos o degradantes, consagrado en el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>44</sup>.

69. En cumplimiento de su obligación de respetar y proteger el derecho a la vida, los Estados deben suprimir las leyes y políticas que impiden la prestación de ayuda humanitaria en razón de la situación de inmigración de los beneficiarios, y cerciorarse de que los funcionarios públicos de todos los niveles no hostiguen a los agentes humanitarios. También deben protegerlos de amenazas ilícitas y de la violencia de los grupos parapoliciales privados.

<sup>41</sup> Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Syrian refugees living outside camps in Jordan”, 18 de marzo de 2014.

<sup>42</sup> Véase Código de los Estados Unidos, título 8, artículo 1324. Están exentos quienes contraten a un ministro o misionero indocumentado.

<sup>43</sup> Véase Fekete, Humanitarianism.

<sup>44</sup> Véase “Le Tribunal de Lille suspend l’arrêté interdisant la distribution de repas aux migrants”, *Defenseur des droits*, 22 de marzo de 2017.

### Tráfico ilícito “humanitario”

70. La ayuda humanitaria de particulares a los migrantes para el cruce efectivo de la frontera presenta al parecer el caso más difícil, dado que el derecho internacional otorga claramente a los Estados el derecho de controlar sus fronteras. Esa dificultad es ilusoria. Los esclavos fueron sacados subrepticamente de los Estados Unidos, los judíos de Europa y los disidentes de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Como conceptuó la Corte Constitucional del Canadá, “La ayuda humanitaria a las personas que huyen no es meramente hipotética; es una realidad pasada y presente”<sup>45</sup>.

71. Los redactores del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes reconocieron la necesidad de proteger las motivaciones humanitarias limitando la definición de tráfico ilícito a la facilitación de la entrada ilegal de una persona con el fin de obtener un beneficio financiero u otro beneficio de orden material. Su intención específica era excluir a los agentes humanitarios del enjuiciamiento penal. En el Protocolo se incluyó el umbral del beneficio financiero o material:

para recalcar que la noción definida englobaba las actividades de los grupos delictivos organizados que actúan motivados por el lucro, pero que quedaban excluidas de ella las actividades de todos aquellos que prestaban apoyo a los migrantes por razones humanitarias o de vínculos familiares estrechos<sup>46</sup>.

72. Pocos gobiernos cumplen ese requisito. El Paquete para Facilitadores de la Unión Europea, que comprende la Directiva 2002/90/CE y la Decisión Marco 2002/946/JAI, pide a los Estados miembros que tipifiquen como delito la ayuda que cualquier persona preste intencionadamente para facilitar la entrada al territorio de un Estado miembro o el tránsito a través de este. No incorpora el concepto de beneficio financiero, salvo en lo que se refiere a la estancia irregular<sup>47</sup>. Los Estados miembros tienen la opción de no imponer sanciones en los casos en que se trate de asistencia humanitaria. La Directiva pide que los Estados miembros enjuicien a una persona que intencionadamente ayude, con ánimo de lucro, a otra persona a residir ilegalmente en el territorio de un Estado miembro. Sin embargo, no se hace una excepción explícita por fines humanitarios. Según un informe de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, los 28 Estados miembros tipifican como delito la facilitación de la entrada irregular, pero solo 8 transponen expresamente la cláusula humanitaria opcional a su legislación nacional<sup>48</sup>.

73. La Comisión Europea reconoció que el Paquete para los Facilitadores tenía por objeto establecer sanciones adecuadas, evitando el riesgo de criminalizar la prestación de asistencia humanitaria a los migrantes necesitados de socorro. Reconoció que interferir con la ayuda humanitaria y, por consiguiente, dejar de asistir a las personas necesitadas, constituiría una violación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Sin embargo, los Estados miembros han continuado criminalizando la prestación de ayuda humanitaria. En una investigación realizada en Europa en 2017, se documentó el enjuiciamiento de 45 agentes humanitarios particulares con arreglo a las leyes contra el tráfico ilícito o la entrada irregular, en 26 causas

<sup>45</sup> Véase Tribunal Supremo del Canadá, *R. v. Appulonappa*, 2015 SCC 49, [2015] 3 S.C.R. 754.

<sup>46</sup> Véase *Travaux Préparatoires de las negociaciones para la elaboración de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Internacional y sus Protocolos* (Publicación de las Naciones Unidas, Número de Venta S.06.V.5), pág. 498.

<sup>47</sup> La decisión de no exigir que el tráfico ilegal entrañe un beneficio financiero se debe, según parece, a la dificultad de rastrear las corrientes financieras relacionadas con el tráfico ilegal de migrantes (véase Comisión Europea, documento de trabajo del personal de la Comisión sobre la evaluación realizada por REFIT (el Programa de adecuación y eficacia de la reglamentación de la Comisión) del marco jurídico de la Unión Europea contra la ayuda a la entrada, el tránsito y la residencia no autorizados: Paquete para los Facilitadores, 22 de marzo de 2017).

<sup>48</sup> Véase Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, “Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them”, 2014.

separadas, en 2015 y 2016<sup>49</sup>. No obstante, un estudio del Parlamento Europeo concluyó que había una gran escasez de datos sobre las tasas de enjuiciamiento y condena de quienes prestan asistencia humanitaria a los migrantes irregulares.

74. Al promulgar el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes, la comunidad internacional determinó que la verdadera amenaza al orden mundial era el tráfico ilícito de las redes delictivas, no de los agentes humanitarios. El Protocolo exime los actos humanitarios que tienen por fin proteger los derechos de los migrantes. Al agregar efectivamente una exención humanitaria a la ley del Canadá relativa a la entrada ilegal, el Tribunal falló que se apartaría del equilibrio logrado en el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes permitir el enjuiciamiento por asistencia mutua entre los refugiados, por apoyo familiar y reunificación, y por la prestación de ayuda humanitaria. Solo incorporando una exención humanitaria quedarían reflejados en la legislación los valores y principios del derecho internacional consuetudinario y convencional<sup>50</sup>.

75. Es incongruente que los Estados enjuicien y acosen a quienes actúan en consonancia con el instinto humano de ayudar a otros que estén necesitados. Las leyes penales están concebidas con el fin de alentar el comportamiento decente, no de enjuiciarlo<sup>51</sup>. Los Estados deben reconsiderar sus políticas y basarlas en la prevención de las matanzas arbitrarias y las muertes ilícitas. En vez de hostigar a aquellos que protegen la vida, los Estados deberían enjuiciar a los que la amenazan, ante todo a las redes delictivas que explotan y maltratan a los migrantes y los solicitantes de asilo. Esa sería la mejor política de disuasión.

## **VI. Criminalización de la prestación de servicios vitales a mujeres y a personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales**

76. La prestación de servicios humanitarios a las mujeres y niñas, así como a personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero o intersexuales, ha sido tipificada como delito, desalentada o estigmatizada. Las leyes, políticas y prácticas que obstaculizan la labor de quienes prestan servicios esenciales de salud sexual y reproductiva pueden dar lugar a discriminación y repercuten en el disfrute del derecho a la vida de los beneficiarios de esos servicios. Hay pruebas concluyentes de que los intentos de restringir o desalentar la prestación de servicios de anticoncepción y prenatales, el tratamiento del VIH/SIDA y el aborto sin riesgo contribuyen a un aumento de las tasas de mortalidad que de otra forma podría evitarse, incluida la mortalidad materna e infantil y las muertes y lesiones debidas al aborto en condiciones de riesgo<sup>52</sup>.

77. El ejemplo más reciente y de más amplio alcance es la llamada orden de reserva (“gag rule”) de los Estados Unidos, titulada “Protección de la Vida en la Asistencia de Salud Global” (mayo de 2017), que llega a una escala sin precedentes. La orden exige que los agentes extranjeros que reciben asistencia de los Estados Unidos certifiquen que no utilizan sus fondos propios, provenientes de otras fuentes, para prestar servicios de aborto, asesorar a las pacientes sobre ellos o remitirlas para un aborto, o abogar por la liberalización de las leyes sobre la materia. Las excepciones a esa orden, incluidas en versiones anteriores de la orden de reserva global, no son

<sup>49</sup> Véase Fekete, Humanitarianism.

<sup>50</sup> Véase Tribunal Supremo del Canadá, *R. v. Appulonappa*.

<sup>51</sup> Véase Fekete, Humanitarianism.

<sup>52</sup> Véase Guttmacher Institute, “Adding it up: investing in contraception and maternal and newborn health, 2017”, 2017.

ampliamente conocidas, comprendidas o acatadas. La orden abarca las actividades relacionadas con la salud en unos 60 países de ingresos bajos y medianos, incluidos los programas concernientes al VIH/SIDA, el virus de Zika, la salud maternoinfantil, la malaria y la nutrición<sup>53</sup>. Se estima que el monto de la asistencia mundial para la salud sujeta a esa norma puede llegar a 9.500 millones de dólares; África subsahariana, la mayor receptora, es la región más afectada.

78. La orden de reserva global, viciada desde el punto de vista de su base empírica y de la salud pública<sup>54</sup>, pone en peligro la labor de los proveedores de servicios de salud, interfiere con su libertad de ejercer sus tareas al nivel de las normas profesionales reconocidas, y socava la integridad de los sistemas y servicios de salud. En entornos de bajos ingresos, por ejemplo, los programas de salud integrados o ubicados en locales compartidos ahora se ven obligados a dismantelar los servicios “únicos” y a disolver las redes de atención integrada, a la vez que asumen la carga administrativa adicional de probar el cumplimiento de una política excesivamente amplia, confusa y mal definida, cuyas obligaciones y métodos de cumplimiento también son poco claros, como se determinó en una evaluación realizada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

79. La orden de reserva global plantea una disyuntiva irrazonable a los proveedores de servicios esenciales que dependen de la asistencia mundial para la salud: suspender la prestación de servicios legales, técnicamente adecuados y que pueden salvar vidas y dejar de ofrecer información suficiente, precisa e imparcial, o afrontar reducciones posiblemente drásticas de su financiación que los obligarían a clausurar servicios vitales, despedir personal y cerrar clínicas. Los que encuentran los medios de seguir prestando los servicios objeto de las prohibiciones también pueden enfrentar, como sus clientes, un mayor estigma social y presiones negativas de otros proveedores y funcionarios, generadas por la orden de reserva. De esa manera, la orden de reserva también altera el equilibrio de la atención, al tratar de silenciar a quienes desean hablar francamente y con competencia, o abogar por el aborto legal y sin riesgo, para favorecer a los que quieren organizarse en contra del aborto.

80. Es probable que el resultado primordial de esa política sea el aumento de las muertes ilícitas, especialmente de mujeres y niñas, aunque esa no será su única repercusión<sup>55</sup>. La Organización Mundial de la Salud estimó en 2011 que, en el último lapso en que se impuso de manera mucho más limitada la orden de reserva, el número medio de abortos, mayormente en condiciones de riesgo, aumentó un 40% en 20 países. Otro estudio determinó que en los países más afectados por la orden de reserva, las tasas de aborto inducido habían aumentado de manera significativa<sup>56</sup>.

81. Las leyes que tipifican como delito las relaciones entre personas del mismo sexo, la identidad transgénero (mediante la prohibición del travestismo), la prostitución y el trabajo sexual, y las leyes dirigidas a restringir el debate público sobre el género y la sexualidad, que algunos Estados consideran propaganda contra los llamados valores familiares tradicionales, han creado una serie de obstáculos administrativos, legales y sociales a la prestación de servicios dirigidos a las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales. La estigmatización o

---

<sup>53</sup> Véase Sneha Barot, “When antiabortion ideology turns into foreign policy: how the global gag rule erodes health, ethics and democracy”, *Reproductive Health in Crisis*, Guttmacher Policy Review special series, vol. 20 (Guttmacher Institute, 8 de junio de 2017).

<sup>54</sup> Véase Jerome A. Singh y Salim S. Abdool Karim, “Trump’s ‘global gag rule’: implications for human rights and global health”, *The Lancet*, vol. 5, Núm. 4 (1 de abril de 2017).

<sup>55</sup> Véase “La ‘Política de Ciudad de México’ o ‘Norma Mordaza Global’ de Trump”, Human Rights Watch, 14 de febrero de 2018.

<sup>56</sup> Véase Eran Bendavid, Patrick Avila y Grant Miller, “La política de asistencia de Estados Unidos y el aborto inducido en el África subsahariana”, *Boletín de la Organización Mundial de la Salud*, 2011.

criminalización de esos servicios ha sido interpretada por los agentes no estatales como una forma de dar legitimidad a la violencia que dirigen contra los agentes humanitarios.

82. Esa criminalización y esos actos de represión han menoscabado la capacidad de las organizaciones de prestar servicios en condiciones de seguridad (véase [A/HRC/38/43](#), párr. 59), dado que pueden ser acusadas injustamente de incitación pública al delito o a la conspiración<sup>57</sup>. Aunque su trabajo no sea criminalizado de manera explícita, la aplicación hostil de las políticas nacionales puede bloquear efectivamente o restringir en gran medida el alcance de su labor. La criminalización y el estigma también pueden prevenir que las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales reciban tratamiento vital. Puede ocurrir que se muestren reacias a acudir a los servicios de atención de la salud, como al tratamiento del VIH, y es posible que los proveedores de servicios médicos nieguen el tratamiento si corren el riesgo de ser detenidos por la prestación de esos servicios (*ibid.*, párrs. 53 y 54).

## VII. Conclusión

83. **Al no eximir claramente a los agentes humanitarios de los estatutos contra el terrorismo, los Gobiernos restringen conscientemente la prestación de ayuda vital a personas desesperadas. Tales reacciones ante el terrorismo también corren el riesgo de socavar involuntariamente un pilar normativo del derecho internacional. Cuando hostigan y enjuician a los voluntarios que rescatan a los migrantes en lugares peligrosos o que ofrecen transporte, alimentos y albergue a los necesitados, los gobiernos arriesgan vidas, a sabiendas. Asimismo, al criminalizar, estigmatizar o bloquear de otro modo la prestación de servicios sexuales y reproductivos, los Estados privan conscientemente a las personas de atención vital, especialmente a las mujeres, las niñas y las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales.**

84. **En todas esas acciones, los Gobiernos violan su obligación de respetar y proteger el derecho a la vida con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Los agentes humanitarios, entendidos como los particulares y las organizaciones que prestan servicios y protección vitales a poblaciones vulnerables, ayudan a los Estados a cumplir sus obligaciones de proteger y facilitar la realización del derecho inherente a la vida, sin discriminación, y de prevenir la privación arbitraria de la vida. Las exenciones del enjuiciamiento por razones humanitarias, adoptadas por algunos Estados y recomendadas por los órganos internacionales, deben implementarse con carácter urgente. Se debe poner fin al hostigamiento y la estigmatización. Salvar vidas no es un delito.**

## VIII. Recomendaciones

85. **Se recomienda que el Consejo de Seguridad:**

a) **Adopte una resolución por la que se eximan las acciones humanitarias de todas las medidas contra el terrorismo, incluidas las sanciones, y se insista en un sistema más amplio de protección legal y de salvaguardias normativas con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario;**

<sup>57</sup> Véase “Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos”, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA/Ser.L/V/II.Doc.49/15), 31 de diciembre de 2015.

b) **Especifique en todas las resoluciones contra el terrorismo que ninguna organización o persona que proporcione socorro humanitario debe ser castigada por prestar esos servicios a un presunto terrorista o a una persona que sea miembro de una organización terrorista, o esté vinculada a ella o que la apoye, y que nunca debe negarse a esa persona el acceso a atención médica y otras formas de socorro vital en razón de esa designación;**

c) **Reafirme categóricamente el cuarto pilar de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo y la obligación de los Estados de asegurar el respeto de los derechos humanos para todos y del estado de derecho como base fundamental de la lucha contra el terrorismo.**

86. **Se recomienda que la Asamblea General incluya en sus resoluciones sobre la lucha contra el terrorismo, la migración y otros temas pertinentes, disposiciones explícitas para eximir y proteger las actividades humanitarias.**

87. **Se recomienda que el Consejo de Derechos Humanos:**

a) **Incluya en sus resoluciones sobre la lucha contra el terrorismo, la migración y otros temas pertinentes, disposiciones explícitas para eximir y proteger las actividades humanitarias;**

b) **Apruebe una resolución en que se pida que un grupo de debate temático examine las consecuencias que tiene para los derechos humanos la prevención de la labor humanitaria en el contexto de la disuasión de la migración y la lucha contra el terrorismo o el extremismo violento, y de la salud sexual y reproductiva;**

c) **Reconozca, en las resoluciones pertinentes, que nunca debe negarse el acceso a atención médica a un presunto terrorista o a una persona que sea miembro de una organización terrorista, o esté vinculada a ella o que la apoye, en razón de esa designación, y que ninguna persona que preste servicios de salud debe ser castigada en razón de la designación de los beneficiarios de esos servicios;**

88. **Se recomienda que la Oficina de Lucha contra el Terrorismo:**

a) **Incluya formalmente a agentes de la sociedad civil en todas las conferencias de alto nivel de las Naciones Unidas contra el terrorismo;**

b) **Establezca un mecanismo de las Naciones Unidas para la colaboración estratégica y constante con la sociedad civil, incluidos los agentes humanitarios, en torno a los programas de lucha contra el terrorismo y prevención del extremismo violento.**

89. **Se recomienda que los Estados:**

a) **Promuevan públicamente la labor de los agentes humanitarios, ya sea que presten servicios en el contexto de los conflictos o la migración, o a mujeres, personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales, u otras poblaciones;**

b) **Reconozcan la acción humanitaria como un valor constitucional o nacional y como expresión de las obligaciones del país en virtud de los tratados y de los valores comunes de la humanidad;**

c) **Promulguen leyes nacionales relativas al tráfico ilícito o revisen las ya existentes, para eximir expresamente de sus disposiciones la acción humanitaria, comprendida la facilitación de la entrada, el tránsito y la residencia irregulares, y aseguren que no se abran investigaciones o instauren acciones procesales**



contra los particulares y organizaciones privadas que prestan asistencia a los migrantes por razones humanitarias;

d) Examinen y modifiquen las leyes y las políticas de prevención y lucha contra el terrorismo y el extremismo violento con miras a excluir del ámbito de los delitos la prestación de servicios humanitarios y la protección del acceso humanitario y las acciones humanitarias, y a asegurar que nunca se niegue el acceso a atención médica a un presunto terrorista o a un miembro o partidario de una organización terrorista sobre la base de esa designación, y que ninguna persona que preste servicios de salud sea castigada en razón de la designación de los beneficiarios de esos servicios;

e) Ordenen a las fuerzas armadas y de policía que en ningún caso se debe denegar la prestación de servicios humanitarios para salvar vidas y que las personas que prestan esos servicios no deben ser detenidas, hostigadas o intimidadas;

f) Faciliten el diálogo constante entre las organizaciones humanitarias, los bancos, los encargados de la reglamentación financiera y otros departamentos gubernamentales, a fin de limitar los efectos de la reducción de riesgos en el contexto de la lucha contra el terrorismo;

g) Establezcan sistemas adecuados para vigilar el número de juicios y condenas “humanitarios”, así como sus efectos;

h) Eliminen los obstáculos a la prestación de atención de la salud sexual y reproductiva integral y de calidad, incluidos los servicios de aborto sin riesgo, y adopten todas las medidas razonables para que los proveedores de atención de la salud puedan llevar a cabo su labor sin injerencia, intimidación o restricciones indebidas;

i) Protejan a las organizaciones y los particulares que prestan servicios vitales a personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales, de restricciones e injerencias arbitrarias y discriminatorias en su labor.

90. Se recomienda que los gobiernos donantes:

a) Elaboren modelos de refugio seguro o de exenciones de las leyes penales y otras leyes vigentes y concilien los enfoques divergentes respecto de la prestación de asistencia humanitaria, especialmente en aquellas zonas donde grupos “terroristas” controlan el territorio o el acceso a una población civil;

b) Designen a particulares expertos o establezcan grupos de trabajo para vigilar la protección de los servicios humanitarios nacionales e internacionales;

c) Estudien formas innovadoras de reducir al mínimo los efectos de las medidas contra el terrorismo en las actividades humanitarias;

d) Modifiquen todas las disposiciones de financiación de la ayuda que intenten restringir o de otro modo obstaculizar o desalentar la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva integrales y de calidad, así como el suministro de información y apoyo en ese ámbito, y el acceso a ellos;

e) Sigán procurando reducir el déficit de financiación para los servicios de salud sexual y reproductiva integrales y apoyen a los agentes humanitarios que prestan esos servicios, incluido el aborto legal y sin riesgo y los servicios expresamente destinados a las poblaciones de personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales;

f) Vigilen los efectos que tienen la orden de reserva mundial y otras políticas semejantes para los agentes que prestan servicios de salud sexual y

reproductiva y para el derecho a la vida de las mujeres y las niñas, las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales, y la población en general, e informen periódicamente a ese respecto.

91. Se recomienda que los países donantes y los agentes humanitarios establezcan foros conjuntos, donde aún no existan, y entablen un diálogo franco e inclusivo sobre los efectos que tienen para la acción humanitaria las medidas de lucha contra el terrorismo y las medidas dirigidas a prevenir o combatir el extremismo violento, con miras a formular políticas para todo el sector.

92. Se recomienda que los agentes humanitarios participen en diálogos que abarquen a todo el sector, y que formulen políticas, propuestas y posiciones de promoción sectoriales para reducir al mínimo los efectos de las leyes y medidas que procuran impedir los servicios y el acceso humanitarios.

---