



Asamblea General

Distr. general
26 de abril de 2022
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

50º período de sesiones

13 de junio a 8 de julio de 2022

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Violaciones de los derechos humanos en las fronteras internacionales: tendencias, prevención y rendición de cuentas

Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Felipe González Morales

Resumen

Este informe, presentado de conformidad con la resolución 43/6 del Consejo de Derechos Humanos, da cuenta de las actividades realizadas por el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Felipe González Morales, desde la presentación de su informe a la Asamblea General en su septuagésimo sexto período de sesiones¹. También comprende un estudio temático sobre las violaciones de los derechos humanos en las fronteras internacionales, que se centra en las tendencias, la prevención y la rendición de cuentas.

Como seguimiento de su anterior informe al Consejo de Derechos Humanos², en el presente informe, el Relator Especial examina los acontecimientos recientes en el ámbito de la migración y la gobernanza de fronteras que afectan a los derechos humanos de los migrantes. Analiza la lamentable tendencia a legitimar las prácticas de “devolución en caliente” (*pushback*) mediante la introducción de leyes y decretos gubernamentales, y examina la aplicación del concepto de “tercer país seguro” y los acuerdos de readmisión en las fronteras terrestres y en el mar. El informe también se hace eco de los avances positivos logrados recientemente a la hora de garantizar la rendición de cuentas por las devoluciones en caliente.

El Relator Especial concluye que las devoluciones en caliente siguen siendo la política general *de facto* en muchos Estados y siguen obstaculizando gravemente el disfrute de los derechos humanos de los migrantes que cruzan las fronteras internacionales.

¹ [A/76/257](#).

² [A/HRC/47/30](#).



I. Introducción

1. Este informe se presenta de conformidad con la resolución 43/6 del Consejo de Derechos Humanos. Contiene información acerca de las actividades llevadas a cabo por el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes desde la presentación de su informe a la Asamblea General en su septuagésimo sexto período de sesiones³. La sección temática del informe contiene un estudio sobre los acontecimientos recientes en el ámbito de la migración y la gobernanza de fronteras que afectan a los derechos humanos de los migrantes, así como ejemplos que ilustran formas eficaces de prevenir las violaciones de los derechos humanos en las fronteras internacionales. En el estudio, el Relator Especial pretende aportar más información al Consejo sobre la labor que desempeña para hacer frente a los efectos en los derechos humanos de las devoluciones en caliente de migrantes en tierra y en el mar⁴, haciendo especial hincapié en las tendencias, la prevención y la rendición de cuentas.

II. Actividades del Relator Especial

Visitas a países

2. El Relator Especial solicitó que se le cursara una invitación para realizar una visita oficial a la zona fronteriza entre Belarús y Polonia en diciembre de 2021. Polonia aceptó la solicitud de visita, pero el Relator Especial lamenta no haber recibido respuesta alguna de Belarús. Ante la falta de respuesta de Belarús y la situación sanitaria mundial en diciembre de 2021, el Relator Especial decidió posponer la visita.

Otras actividades

3. El 12 de julio de 2021, el Relator Especial hizo una exposición en un seminario sobre el impacto de las políticas migratorias brasileñas en la movilidad venezolana, organizado por Conectas Direitos Humanos, y participó en una conferencia de la Universidad Diego Portales acerca de las expulsiones colectivas de migrantes en Chile.

4. El 27 de agosto de 2021, el Relator Especial participó en la consulta de múltiples partes interesadas que se celebró en el marco del examen regional de la aplicación del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular en África.

5. El 1 de septiembre de 2021, el Relator Especial participó en el examen regional de la aplicación del Pacto Mundial para la Migración en África. El 7 de septiembre, pronunció una disertación sobre la situación de los migrantes durante la pandemia en un ciclo de conferencias magistrales organizado por la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas. El 15 de septiembre, intervino en una conferencia organizada por la Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo y el Universal Rights Group. El 20 de septiembre, participó en un seminario web sobre cambio climático, migración y esclavitud contemporánea, organizado por Anti-Slavery International.

6. El 23 de septiembre de 2021, el Relator Especial participó en un taller organizado por la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. El 28 de septiembre, intercambió opiniones con miembros del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares durante el período ordinario de sesiones del Comité. El 29 de septiembre, fue el ponente principal de un seminario titulado “Pushing-back the right to protection?”, organizado por la Universidad Carlos III de Madrid, la Universidad Complutense de Madrid y *European Law Open*.

7. El 1 de octubre de 2021, el Relator Especial impartió una conferencia sobre las expulsiones, en el marco de un curso organizado por Franciscans International. El 7 de octubre, hizo una exposición en un acto de presentación de la observación general del Comité sobre los Trabajadores Migratorios relativa a los derechos de los migrantes a la libertad y a la protección contra la detención arbitraria y los vínculos de esos derechos con otros derechos humanos. Del 12 al 14 de octubre, participó en las consultas de la Comunidad Económica de

³ [A/76/257](#).

⁴ [A/HRC/47/30](#).

los Estados de África Occidental acerca de la aplicación del Pacto Mundial para la Migración. El 18 de octubre, pronunció una conferencia inaugural sobre las tendencias actuales de la migración internacional en el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo (Italia).

8. El 18 de octubre de 2021, el Relator Especial presentó ante la Asamblea General su informe sobre el impacto de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en los derechos humanos de los migrantes⁵. El 27 de octubre, intervino en la inauguración del concurso de tribunales simulados de derechos humanos Sir Dawda Kairaba Jawara, organizado por la Universidad de Gambia. El 28 de octubre, hizo una ponencia en una conferencia sobre el acceso a la justicia de los migrantes, organizada por la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas y el Programa Regional para la Cohesión Social en América Latina (EUROSociAL).

9. El 10 de noviembre de 2021, el Relator Especial asistió a una consulta virtual sobre cuestiones de derechos humanos a las que se enfrentaban las mujeres migrantes, convocada por el Asia Pacific Forum on Women, Law and Development. El 11 de noviembre, fue el orador principal en un seminario web sobre la pandemia y los derechos humanos de los migrantes, organizado por el Instituto de Defensa Legal (Perú). El 15 de noviembre, participó en una consulta organizada por la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) sobre la protección y promoción de los derechos de las defensoras de los derechos humanos migrantes, y asistió a un diálogo de alto nivel titulado “Closing data gaps on children on the move: a shared responsibility” (Colmar las lagunas de datos sobre los niños en movimiento: una responsabilidad compartida), organizado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

10. El 17 de noviembre de 2021, el Relator Especial asistió al Segundo Foro Internacional de Innovación en la Justicia, dedicado al acceso de los migrantes a la justicia, cuya organización corrió a cargo de la Fundación Friedrich Naumann y México Evalúa. El 19 de noviembre, participó en un evento transmitido en directo en Facebook, organizado por la oficina de México de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Sin Fronteras en el marco del Premio Sentencias, que se otorga a sentencias dictadas en materia de migración en las Américas.

11. El 24 de noviembre de 2021, atendiendo a la invitación formulada por el Comité de Migración, Refugiados y Personas Desplazadas, perteneciente a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, el Relator Especial intercambió opiniones con los miembros del Comité acerca de las medidas ilegales de gestión de la migración con respecto a las devoluciones en caliente en tierra y en el mar. Ese mismo día, participó como ponente en el seminario “Migración y sistema penal: Defensa especializada en el norte de Chile”, organizado por la Defensoría Penal Pública de Chile.

12. El 2 de diciembre de 2021, el Relator Especial intervino como orador principal en una conferencia sobre la COVID-19 y la migración organizada por el Instituto Polaco de Asuntos Internacionales y el Instituto Noruego de Asuntos Internacionales. El 8 de diciembre, hizo una exposición sobre la protección de los derechos de los migrantes objeto de tráfico, en particular las mujeres y los niños, y los niños migrantes no acompañados, en una mesa redonda de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal organizada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). El 9 de diciembre, asistió a la reunión anual de la Red de las Naciones Unidas sobre la Migración. El 10 de diciembre, con motivo del Día de los Derechos Humanos, pronunció una ponencia sobre la pandemia y los derechos humanos de los migrantes, en un acto organizado por la Universidad de Poznan (Polonia), y otra dedicada a la migración y los derechos humanos, en un panel organizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Guatemala. El 14 de diciembre, el Relator Especial asistió a una reunión del Comité Rector del fondo fiduciario de asociados múltiples de las Naciones Unidas para apoyar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. El 21 de diciembre, participó en una consulta virtual sobre retorno, reintegración e inclusión socioeconómica, organizada en Tailandia por la Global Alliance Against Traffic in Women.

⁵ [A/76/257](#).

13. El 11 de enero de 2022, el Relator Especial mantuvo un intercambio con el Director de la Oficina de Derechos Fundamentales de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) y su personal. El 26 de enero, participó en un seminario web en el que se abordaron los objetivos de salvar vidas, gestionar las fronteras, buscar alternativas a la detención y facilitar el regreso en condiciones de dignidad y la reintegración, así como otros objetivos del Pacto Mundial para la Migración, en el marco de los preparativos para el Foro de Examen de la Migración Internacional.

14. El 17 de febrero de 2022, el Relator Especial participó en un seminario web acerca del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, organizado por Red Acoge, federación de organizaciones sin fines de lucro, en el Congreso de los Diputados de España. El 21 de febrero, hizo una exposición en una mesa redonda entre períodos de sesiones sobre los derechos humanos de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad, organizada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

15. El 22 de febrero de 2022, por invitación de la Cámara de Representantes del Parlamento Federal de Bélgica, el Relator Especial dio una ponencia sobre un proyecto de resolución relativo a las medidas de lucha contra las devoluciones en caliente en las fronteras exteriores de la Unión Europea. El 25 de febrero, pronunció una conferencia sobre migración y derechos humanos en la Universidad de Coimbra. El 28 de febrero, intervino como orador principal en la inauguración del 7º Curso sobre Derecho Internacional de la Migración, organizado por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario.

16. El 9 de marzo de 2022, el Relator Especial intervino en la reunión anual de un día completo sobre los derechos del niño, organizada en torno al tema de los derechos del niño y la reunificación familiar, que celebró el Consejo de Derechos Humanos. El 14 de marzo, pronunció un discurso en un acto dedicado al tema de la lucha contra la violencia y el acoso en el contexto de la migración, el género y el trabajo, que tuvo lugar coincidiendo con el 66º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. El 17 de marzo, habló sobre los ciudadanos extranjeros condenados a muerte en un acto paralelo al 65º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes, organizado por Harm Reduction International.

17. El 24 de marzo de 2022, el Relator Especial impartió una conferencia sobre migración y derechos humanos en el Colegio de Europa. El 28 de marzo, participó en una sesión del Comité sobre los Trabajadores Migratorios. El 29 de marzo, pronunció el discurso inaugural en el marco de un acto celebrado en la Argentina por la Global Alliance Against Traffic in Women para poner en marcha una serie de investigaciones en materia de género, migración y trabajo.

III. Estudio sobre las violaciones de los derechos humanos en las fronteras internacionales: tendencias, prevención y rendición de cuentas

A. Introducción

18. De conformidad con la resolución 43/6 del Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes tiene el mandato de examinar los medios necesarios para superar los obstáculos a la protección plena y efectiva de los derechos humanos de los migrantes, reconociendo la especial vulnerabilidad de las mujeres, los niños y los migrantes indocumentados o en situación irregular. En el desempeño de su mandato, el Relator Especial ha decidido dedicar su informe al Consejo, en su 50º período de sesiones, a examinar los acontecimientos recientes en el ámbito de la migración y la gobernanza de fronteras que afectan al disfrute de los derechos humanos de los migrantes. En ese contexto, también pretende mostrar a los Estados Miembros ejemplos de formas de prevenir y combatir las violaciones de los derechos humanos cometidas en las fronteras internacionales, lo que incluye recomendaciones, orientaciones, jurisprudencia y dictámenes jurídicos elaborados por organismos y tribunales nacionales y regionales para proporcionar a las víctimas un

acceso efectivo a la justicia y garantizar la rendición de cuentas. El Relator Especial agradece las observaciones y la información presentadas por una amplia gama de interesados en respuesta a su llamamiento para que aportaran contribuciones al informe⁶.

19. En el informe que presentó al Consejo de Derechos Humanos en su 47º período de sesiones⁷, el Relator Especial instó a los Estados Miembros a que pusieran fin a las prácticas de devolución en caliente⁸, respetaran plenamente la prohibición de la expulsión colectiva y acataran el principio de no devolución. Además, formuló una serie de recomendaciones para la adopción de un enfoque de la migración y la gobernanza de fronteras basado en los derechos humanos, con perspectiva de género y de edad, que tuviera en cuenta las necesidades de la infancia. El Relator Especial alienta a los Estados Miembros a que sigan cooperando con su mandato en este ámbito para garantizar que los derechos humanos de los migrantes, incluidos los que se encuentran en situación irregular, sean siempre la consideración primordial.

B. Acontecimientos recientes en el ámbito de la migración y la gobernanza de fronteras que afectan a los derechos humanos de los migrantes

1. Prácticas prometedoras para proteger vidas y garantizar la asistencia vital en las fronteras internacionales

20. El Relator Especial elogia la asistencia inmediata prestada por los países europeos, y especialmente por los países vecinos, en respuesta a la llegada repentina y sin precedentes de refugiados que huyen de Ucrania. En el momento de la presentación de este informe, al menos 4,3⁹ millones de refugiados han huido de Ucrania desde que la Federación de Rusia invadió el país el 24 de febrero de 2022. A principios de marzo, los Estados miembros de la Unión Europea acordaron activar, por vez primera, la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, para responder de forma coordinada a las necesidades de los desplazados¹⁰. El Relator Especial acoge con satisfacción esta iniciativa y expresa su reconocimiento también a los países de acogida que no son miembros de la Unión Europea por anunciar medidas de solidaridad destinadas a facilitar la acogida inmediata y segura de miles de refugiados que huyen de Ucrania¹¹.

21. El Relator Especial recuerda los compromisos que han asumido los Estados de proteger la vida y de cooperar a nivel internacional para responder a las necesidades y los derechos de los migrantes, incluidos los refugiados que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, que pueden derivarse de las circunstancias en que viajan o de las condiciones a que se enfrentan en los países de origen, tránsito y destino, prestándoles asistencia y protegiendo sus derechos humanos¹². Subraya que las iniciativas para responder a la emergencia humanitaria deben llevarse a cabo respetando plenamente los derechos y libertades fundamentales de todas las personas afectadas por el conflicto armado,

⁶ Las comunicaciones pueden consultarse en: <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/calls-input/report-human-rights-violations-international-borders-trends-prevention>.

⁷ A/HRC/47/30.

⁸ Para una definición de tales prácticas, véase *ibid.*, párrs. 34 a 38.

⁹ Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “Ukraine Refugee Situation”, Operational Data Portal/portal de datos operativos.

¹⁰ Véase <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/jha/2022/03/03-04/>.

¹¹ Véanse, por ejemplo, el anuncio del Canadá de 3 de marzo de 2022, que puede consultarse en <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/news/2022/03/canada-to-welcome-those-fleeing-the-war-in-ukraine.html>; información detallada sobre la respuesta de la República de Moldova, que puede consultarse en <https://data2.unhcr.org/es/documents/details/91445>; el anuncio de Noruega de 4 de marzo de 2022, que puede consultarse en <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/temporary-collective-protection-for-ukrainians/id2903140/>; y el anuncio de Suiza de 7 de marzo de 2022, que puede consultarse en <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/sem/medien/mm.msg-id-87494.html>.

¹² Pacto Mundial para la Migración, párr. 23.

independientemente de su raza, origen étnico, nacionalidad o situación migratoria y sin discriminación alguna¹³.

22. El Relator Especial también toma nota de las prácticas prometedoras en la provisión de reasentamiento de emergencia a los nacionales afganos, tras la toma del poder por los talibanes en el Afganistán a mediados de 2021. Un total de 15 Estados miembros de la Unión Europea acordaron ofrecer ayuda a cerca de 40.000 refugiados afganos garantizándoles un viaje seguro a la Unión Europea, así como el reasentamiento y la admisión humanitaria¹⁴. Desde septiembre de 2021, el Brasil también ha abierto nuevas oportunidades para la concesión de visados humanitarios y permisos de residencia a personas que huyen de conflictos y desastres ambientales, en particular procedentes del Afganistán y Haití¹⁵. Hasta diciembre de 2021, el Brasil había expedido más de 300 visados a personas que habían huido del Afganistán¹⁶.

23. Además, el Relator Especial observa con reconocimiento las propuestas nacionales destinadas a combatir las devoluciones en caliente en las fronteras exteriores de la Unión Europea¹⁷.

2. Preocupación persistente por el agravamiento de las situaciones de vulnerabilidad de los migrantes en las fronteras internacionales

24. Sin embargo, el Relator Especial sigue considerando preocupante la magnitud de la pérdida de vidas y del sufrimiento humano —que podrían haberse evitado— en las fronteras internacionales, tanto en tierra como en el mar, que se han denunciado en todo el mundo, y es testigo de los efectos de la continua propagación de tácticas deshumanizadoras de gobernanza de fronteras, como el uso de tecnologías nuevas y emergentes en las fronteras sin una evaluación adecuada de los riesgos ni las salvaguardias pertinentes¹⁸. Estas tácticas también se basan en la militarización de las fronteras, el control fronterizo extraterritorial y las medidas de disuasión¹⁹. Las devoluciones en caliente, los procedimientos acelerados de retorno, el acceso limitado al asilo y a otros tipos de protección de los derechos humanos, la falta de asistencia humanitaria por parte del Estado y la criminalización de los migrantes que llegan de forma irregular —así como de los defensores de los derechos humanos— aumentan la vulnerabilidad de las personas que cruzan las fronteras internacionales²⁰. En 2021, miles de personas perecieron o desaparecieron en el mar Mediterráneo y el océano Atlántico al intentar alcanzar territorio europeo. También se denunciaron cientos de desaparecidos o muertos al cruzar las fronteras terrestres entre Belarús y Polonia, Turquía y Grecia, y México y los Estados Unidos de América, entre otras fronteras²¹. El Relator Especial expresa su preocupación porque algunas medidas de gobernanza fronteriza han sembrado hostilidad y no han garantizado la seguridad y la dignidad de los migrantes, en particular al privarlos intencionadamente de un acceso adecuado a la asistencia humanitaria y a los medios básicos de supervivencia²². Las devoluciones en caliente han dado lugar a la separación de familias

¹³ Véase ACNUDH, “Ukraine: UN experts concerned by reports of discrimination against people of African descent at border”, 3 de marzo de 2022.

¹⁴ Véase Ylva Johansson, “The efforts by Member States to help Afghans in need shows #MigrationEU in action”, 13 de diciembre de 2021, entrada de blog en el sitio web de la Comisión Europea.

¹⁵ Véase la comunicación de Cáritas Brasileira.

¹⁶ Véase la comunicación núm. 2 de la Universidad Federal de Uberlandia.

¹⁷ Véase <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/2277/55K2277001.pdf>.

¹⁸ A/75/590, párr. 58, y A/HRC/48/31, párr. 59.

¹⁹ Véase, por ejemplo, la comunicación de Turquía.

²⁰ Véase la declaración de Michelle Bachelet, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, de 7 de marzo de 2022, que puede consultarse en <https://www.ohchr.org/es/speeches/2022/03/global-update-bachelet-urges-inclusion-combat-sharply-escalating-misery-and-fear?LangID=E&NewsID=28225>.

²¹ Véanse OIM, “Este año las muertes de migrantes aumentan y llegan a 4.400: La OIM registra más de 45.000 desde 2014”, 10 de diciembre de 2021; ACNUR, Portal de Datos Operativos, “Europe – Dead and Missing at Sea”; y OIM, base de datos del Proyecto sobre Migrantes Desaparecidos.

²² Véanse, por ejemplo, las comunicaciones de Médicos Sin Fronteras.

y a trastornos de salud causados por el trauma y el miedo, como trastorno por estrés posttraumático, depresión y ansiedad²³.

25. La ausencia de capacidad estatal adecuada de búsqueda y salvamento a lo largo de las rutas migratorias marítimas, sumada a los obstáculos que afrontan los actores no estatales que realizan actividades de búsqueda y salvamento, especialmente en el Mediterráneo central, ha aumentado considerablemente el riesgo de desaparecer o morir en el mar que corren los migrantes²⁴. Quienes son interceptados y devueltos a las autoridades libias son objeto de tortura, malos tratos, ejecución extrajudicial, desaparición forzada, violencia sexual, detención arbitraria, reclusión indefinida en condiciones inhumanas y otras violaciones de los derechos humanos, incluida, en ocasiones, la detención de niños con adultos²⁵.

26. En Grecia, la Ley núm. 4825/2021, de 4 de septiembre de 2021, impone limitaciones y condiciones a las organizaciones no gubernamentales (ONG) y privadas que deseen participar voluntariamente en labores de búsqueda y salvamento. Las nuevas condiciones de cooperación limitan la participación de entidades civiles en esas labores y exigen su registro ante la Guardia Costera de Grecia y la obtención de la correspondiente autorización²⁶. En la actualidad, las organizaciones solo pueden operar bajo las órdenes e instrucciones de las autoridades portuarias, y quienes participan en actividades de salvamento se arriesgan a ser sancionados con considerables multas y penas de prisión si actúan por iniciativa propia para salvar vidas²⁷. Sigue siendo motivo de preocupación que, en Italia, se iniciaran en 2021 nueve nuevas acciones judiciales contra actores privados que habían tomado parte en operaciones de búsqueda y salvamento —en cuyo marco a menudo se impedía a las embarcaciones operar mediante dilatadas inspecciones administrativas—, y que persistieran los retrasos y las dificultades a la hora de encontrar un puerto seguro para el desembarco²⁸.

C. Legalización de las prácticas de devolución en caliente

27. El Relator Especial observa con preocupación la lamentable persistencia de la tendencia a legitimar las prácticas de devolución en caliente mediante la introducción de legislación y por medio de decretos gubernamentales. Varios Estados han recurrido recientemente a este tipo de tácticas para encubrir prácticas ilegales y aplicarlas como política general, en algunos casos acompañadas de campañas de relaciones públicas.

28. El Relator Especial reitera que los migrantes que llegan a las fronteras internacionales, independientemente de cómo hayan viajado y de si forman parte de movimientos más grandes y/o mixtos, deben tener acceso a sus derechos humanos, lo que comprende un examen individualizado y pronto de sus circunstancias, así como la remisión del caso a las autoridades competentes para que realicen una evaluación exhaustiva de sus necesidades de protección de los derechos humanos, incluido el acceso al asilo, que tenga en cuenta la edad y el género del interesado²⁹.

29. En 2021, la República Dominicana devolvió a la vecina Haití a más de 44.000 migrantes, entre ellos cientos de mujeres embarazadas y madres que habían dado a luz

²³ Véanse las comunicaciones de Médicos Sin Fronteras y de la Psychosocial Innovation Network; véase también Physicians for Human Rights, “Neither Safety nor Health – How Title 42 Expulsions Harm Health and Violate Rights”, 28 de julio de 2021.

²⁴ Véase la comunicación de la UNODC. Véase también ACNUDH, “*Lethal Disregard*”: Search and Rescue and the Protection of Migrants in the Central Mediterranean Sea, mayo de 2021.

²⁵ Véase la declaración de Michelle Bachelet de 7 de marzo de 2022. Véase también ACNUDH, *Unsafe and Undignified: The Forced Expulsion of Migrants from Libya*, mayo de 2021.

²⁶ Véase la comunicación de Grecia.

²⁷ Véase la comunicación conjunta de la Hebrew Immigrant Aid Society (HIAS) y HumanRights360.

²⁸ En total, Alemania, España, Grecia, Italia, Malta y los Países Bajos habían incoado 59 procedimientos desde 2016. Véase Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, “December 2021 Update – Search and Rescue (SAR) operations in the Mediterranean and fundamental rights”. Véase también la comunicación de la Organización Mundial contra la Tortura (OMCT).

²⁹ A/HRC/47/30, párrs. 43 a 49.

recientemente³⁰. Las devoluciones dirigidas específicamente contra esas mujeres, junto con otras medidas destinadas a prevenir la migración irregular³¹, se llevaron a cabo en cumplimiento de una decisión adoptada por el Consejo Nacional de Migración, que sostenía que no debía autorizarse el ingreso a la República Dominicana a ninguna persona que implicara una “carga irrazonable para las finanzas públicas”³². El Relator Especial expresó su inquietud por esta práctica a través de una comunicación bilateral dirigida al Gobierno³³, y, junto con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el equipo de las Naciones Unidas en el país, manifestó su preocupación ante estas medidas flagrantemente discriminatorias, que exponen a las migrantes a graves violaciones de su derecho a la salud, especialmente a la salud reproductiva³⁴.

30. En julio de 2020, Francia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte firmaron una “declaración de intenciones” para “intensificar las medidas destinadas a hacer frente a las travesías del Canal de la Mancha facilitadas ilegalmente por pequeñas embarcaciones”, y se comprometieron a aumentar la interceptación de embarcaciones y las devoluciones en el mar³⁵. Desde noviembre de 2020, un acuerdo administrativo no publicado garantiza el despliegue adicional de un número importante de agentes de policía de fronteras y su dotación de equipamiento tecnológico para llevar a cabo esas tareas³⁶. En julio de 2021, ambas partes reforzaron su acuerdo, y el Gobierno del Reino Unido se comprometió a invertir 62,7 millones de euros en 2021-2022 “para ayudar a Francia a ampliar sus capacidades tecnológicas y de aplicación de la ley”³⁷.

31. Simultáneamente, en julio de 2021, el Gobierno del Reino Unido presentó el proyecto de ley de nacionalidad y fronteras, que, de ser aprobado sin enmiendas, tendría un impacto negativo en los derechos humanos de los migrantes y los solicitantes de asilo que llegan al país. El proyecto de ley ha sido criticado por ser fundamentalmente incompatible con las obligaciones internacionales que incumben al Reino Unido en virtud del derecho internacional de los derechos humanos³⁸ y de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Convención de 1951), tal y como ha señalado el ACNUR³⁹. En el momento de la presentación de este informe, el proyecto de ley sigue siendo objeto de examen.

32. En Grecia, las devoluciones en caliente en las fronteras terrestres y marítimas se han convertido en la política general *de facto*. Durante el período 2020-2021⁴⁰, el ACNUR ha registrado casi 540 casos distintos, que conciernen al menos a 17.000 personas que habrían

³⁰ Véase la comunicación del CEDES (Centro de Desarrollo Sostenible) y del Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo Social en el Caribe (OBMICA).

³¹ Véase la comunicación de la República Dominicana.

³² Véase la declaración de 28 de septiembre de 2021, que puede consultarse en <https://presidencia.gob.do/noticias/gobierno-anuncia-acciones-para-hacer-cumplir-las-normas-migratorias-las-empresas-que>.

³³ Véase la comunicación DOM 2/2021. Todas las comunicaciones mencionadas en el presente informe y las respuestas correspondientes pueden consultarse en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

³⁴ Véanse la declaración de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1 de diciembre de 2021, que puede consultarse en <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/320.asp>; y el “Mensaje del Sistema de las Naciones Unidas en República Dominicana”, 16 de noviembre de 2021, que puede consultarse en <https://dominicanrepublic.un.org/es/158598-comunicado-de-prensa>.

³⁵ Véanse Gobierno del Reino Unido, “Priti Patel and new French Interior Minister agree action on Channel crossings”, 12 de julio de 2020; y la comunicación de la Comisión Nacional Consultiva de Derechos Humanos (en francés).

³⁶ Véanse la comunicación de la Comisión Nacional Consultiva de Derechos Humanos y su dictamen titulado “L’Avis sur la situation des personnes exilées à Calais et Grande Synthe”, de 11 de febrero de 2021.

³⁷ Véase Gobierno del Reino Unido, “UK-France joint statement: next phase of collaboration on tackling illegal migration”, 20 de julio de 2021.

³⁸ Véase <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/03/un-rights-chief-urges-revisions-uk-borders-bill>.

³⁹ Véanse <https://www.unhcr.org/uk/uk-immigration-and-asylum-plans-some-questions-answered-by-unhcr.html>; <https://www.unhcr.org/61e7f9b44>; y la comunicación de Channel Rescue.

⁴⁰ “La Agencia de la ONU para los Refugiados advierte del aumento de la violencia y las violaciones de los derechos humanos en las fronteras europeas”, 21 de febrero de 2022.

sido devueltas por la fuerza, de manera oficiosa, a Turquía. El Relator Especial está preocupado por el aumento significativo del número de personas a las que se impide entrar en el territorio griego, en el marco de la estrategia declarada de las autoridades⁴¹. Según se informa, Grecia disuadió a más de 140.000 personas de entrar en el país entre abril y noviembre de 2021, y ha anunciado la ampliación de una valla en la región de Evros⁴². En el mar Egeo, las ONG han documentado al menos 147 casos de retorno forzoso de 7.000 migrantes, entre ellos niños, a Turquía por parte de la Guardia Costera de Grecia, sin el debido proceso⁴³.

1. Imposición de medidas del estado de emergencia

33. En 2021, a lo largo de la frontera exterior de la Unión Europea con Belarús se aplicaron cada vez más medidas derivadas del estado de emergencia, de forma similar a las reiteradas órdenes gubernamentales adoptadas en Hungría desde 2016 para responder a una “situación de crisis provocada por una inmigración masiva”⁴⁴. El Relator Especial observa con preocupación que los Gobiernos de Letonia, Lituania y Polonia han respondido al aumento de las llegadas de migrantes procedentes de Belarús “suspendiendo” las obligaciones de no devolución, limitando el acceso a la protección que reconocen el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional de los derechos humanos y restringiendo el acceso de los actores humanitarios, la sociedad civil, los abogados y los periodistas a las zonas fronterizas, al tiempo que hacen caso omiso de las medidas provisionales dictadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Además, en diciembre de 2021, la Comisión Europea publicó una propuesta destinada a apoyar a Letonia, Lituania y Polonia mediante el establecimiento de un conjunto de medidas de emergencia en las fronteras exteriores. De aprobarse, la propuesta permitiría a esos Estados aplicar procedimientos fronterizos acelerados para determinar la admisibilidad de las solicitudes y establecer procedimientos de retorno simplificados para los solicitantes de asilo y, a la vez, prolongar hasta un mes el plazo para el registro de solicitudes de protección internacional. La propuesta también ofrecería la posibilidad de garantizar únicamente las condiciones materiales de acogida básicas⁴⁵.

34. En Letonia, la Orden núm. 518, de 10 de agosto de 2021, decretó el estado de emergencia en algunas zonas a lo largo de la frontera y suspendió el acceso al asilo y a otras protecciones de los derechos humanos, al disponer que las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado o una “condición alternativa” no fueran aceptadas por las unidades de la Guardia Estatal de Fronteras y otras instituciones situadas en el territorio donde se había declarado la situación de emergencia⁴⁶.

35. Paralelamente, en Lituania, una orden del Ministerio del Interior permitió a la Guardia Estatal de Fronteras denegar la entrada a todos los migrantes procedentes de Belarús y proceder a su devolución en caliente. Las posteriores modificaciones introducidas en la Ley de la Condición Jurídica de los Extranjeros permiten suspender, en circunstancias excepcionales, el derecho a solicitar asilo de quienes cruzan la frontera de forma irregular⁴⁷. En noviembre de 2021, se adoptaron otras medidas disuasorias, al declararse el estado de emergencia, que restringía el acceso de los trabajadores humanitarios y los profesionales de los medios de comunicación a la zona fronteriza, mientras que, en diciembre de 2021, se

⁴¹ Véase la comunicación de Grecia. En marzo de 2022, a raíz de una demanda urgente presentada por la sociedad civil en nombre de 30 refugiados sirios que habían sido objeto de devoluciones en caliente y habían quedado varados en un islote del río Meriç/Evros, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictó una decisión sobre medidas provisionales en la que indicaba que Grecia no debía expulsar al grupo de su territorio y debía garantizarle unas condiciones adecuadas. Según se tiene noticia, el Gobierno cumplió la decisión. Véase <https://www.humanrights360.org/a-positive-outcome-of-the-case-of-the-30-syrian-refugees-confined-on-the-islet-of-evros-river/>.

⁴² Véase la comunicación de Equal Legal Aid.

⁴³ Véase la comunicación de la OMCT, párr. 24.

⁴⁴ A/HRC/47/30, párr. 80.

⁴⁵ 2021/0401(CNS), “Medidas provisionales de emergencia en beneficio de Letonia, Lituania y Polonia”.

⁴⁶ Véase la comunicación de Letonia.

⁴⁷ Véase la comunicación LTU 1/2021.

prorrogó hasta un año la duración de la detención migratoria de solicitantes de asilo⁴⁸. Según se informa, en el segundo semestre de 2021, se habrían llevado a cabo aproximadamente 8.000 devoluciones en caliente⁴⁹.

36. En Polonia, en virtud de dos reglamentos ministeriales promulgados en agosto de 2021, la Guardia de Fronteras puede ordenar a todos los migrantes que hayan entrado en territorio polaco sin autorización que lo abandonen inmediatamente y devolverlos a la frontera del Estado, sin tener en cuenta sus necesidades individuales de protección⁵⁰. Las modificaciones introducidas en la Ley de Extranjería en octubre de 2021 simplificaron aún más el procedimiento para dictar una decisión de expulsión de solicitantes de asilo de Polonia y prohibir su reingreso⁵¹. Al mismo tiempo, desde septiembre de 2021, el Gobierno también ha tomado varias medidas destinadas a restringir el acceso a los territorios fronterizos de actores de derechos humanos y humanitarios, abogados, periodistas y otros observadores, declarando el estado de emergencia y modificando posteriormente la Ley de Protección de la Frontera del Estado⁵².

37. El Relator Especial está sumamente preocupado por los efectos acumulados que tienen tales medidas sobre los derechos humanos de los migrantes, incluidos los refugiados que llegan a las fronteras de estos Estados. Se ha puesto en contacto con los Estados en cuestión mediante comunicaciones⁵³ y ha emitido una declaración pública al respecto⁵⁴. La aplicación práctica de las restricciones ha provocado presuntamente la muerte de al menos 19 migrantes en la zona fronteriza entre Polonia y Belarús⁵⁵; muchos más corren el riesgo de sufrir enfermedades y lesiones graves debido a que permanecen en los bosques en un entorno inhóspito de manera prolongada, sin asistencia adecuada y expuestos a temperaturas bajo cero⁵⁶. Las ONG también han registrado casos de violencia por parte de los guardias fronterizos lituanos y polacos durante las devoluciones en caliente, así como de los guardias fronterizos bielorrusos, que obligaron a migrantes a dirigirse a la frontera⁵⁷. Según la información recibida, las personas objeto de devolución sumaria a Belarús fueron sometidas a malos tratos y a detención, así como a la subsiguiente expulsión a sus países de origen sin una evaluación individualizada y en contravención del principio de no devolución. El desplazamiento de migrantes de un lado a otro de la línea fronteriza por parte de los guardias de fronteras bielorrusos también ha dado lugar a varios casos de separación de familias⁵⁸.

38. En Eslovenia, las modificaciones de la Ley de Extranjería que entraron en vigor en mayo de 2021 permiten suspender el derecho de asilo “en caso de emergencia migratoria”. Además, el Relator Especial observa con preocupación que el Parlamento no ha subsanado

⁴⁸ Véase la comunicación de Sienos Grupè.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Véase la comunicación de la Fundación Helsinki para los Derechos Humanos. En los últimos cinco meses de 2021, las estadísticas de la Guardia de Fronteras de Polonia indican que se impidió la entrada en al menos 39.670 casos. Según se señala, en marzo de 2022, el Tribunal de Distrito de Bielsk Podlaski declaró ilegal e inhumana la devolución en caliente de tres migrantes en agosto de 2021, que se había llevado a cabo en cumplimiento de estos reglamentos. Véase <https://interwencjaprawna.pl/en/pushbacks-are-inhumane-illegal-and-based-on-illegal-regulation/>.

⁵¹ Véase la comunicación del Comisionado para los Derechos Humanos de Polonia.

⁵² Véase la comunicación de la Fundación Helsinki para los Derechos Humanos. En relación con la detención de tres periodistas y la obstrucción de su labor, el Tribunal Supremo de Polonia dictaminó en enero de 2022 que esas restricciones generales a la estancia en toda la zona fronteriza eran inconstitucionales y no podían constituir un motivo legítimo para iniciar actuaciones penales. Véase también ACNUDH, “Press briefing notes on Poland/Belarus border”, 21 de diciembre de 2021.

⁵³ Véanse las comunicaciones POL 5/2021 y BLR 7/2021.

⁵⁴ Véase <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/10/belarus-and-poland-stop-sacrificing-migrant-lives-political-dispute-un>.

⁵⁵ Véase la comunicación de la Fundación Helsinki para los Derechos Humanos.

⁵⁶ Véase la declaración de la Comisaria de Derechos Humanos del Consejo de Europa, 19 de noviembre de 2021, que puede consultarse en <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-calls-for-immediate-access-of-international-and-national-human-rights-actors-and-media-to-poland-s-border-with-belarus-in-order-to-end-hu>.

⁵⁷ Véase la comunicación núm. 1 de Médicos Sin Fronteras.

⁵⁸ *Ibid.*

la práctica abusiva consistente en expulsar a migrantes del país sin que medie una decisión de retorno⁵⁹.

39. Algunos países de destino han argumentado que sus políticas son el resultado del fomento y la facilitación deliberados de la movilidad humana por parte de otros países por motivos políticos⁶⁰. A este respecto, el Relator Especial condena la utilización de los migrantes como instrumento político —lo cual constituye una vulneración de sus derechos humanos—, al tiempo que reafirma que, a pesar de esas alegaciones, el derecho a solicitar asilo debe seguir vigente en cualquier circunstancia.

2. Los efectos de las medidas relacionadas con la pandemia en la gobernanza de las fronteras y la inmigración

40. Como ha documentado el Relator Especial, la emergencia pública derivada de la pandemia de COVID-19 ha tenido efectos desproporcionados en los derechos de los migrantes debido a los cierres de fronteras y a otras medidas de emergencia⁶¹. Los migrantes seguían enfrentándose a restricciones de sus derechos, incluida la libertad de circulación, cuando quedaban varados o atrapados en las fronteras internacionales o se les obligaba a abandonar el Estado en que se encontraban.

41. Numerosos informes indican la expulsión arbitraria y colectiva de más de 1,6 millones de migrantes de los Estados Unidos desde marzo de 2020, justificada por la emergencia sanitaria causada por la pandemia. Las órdenes de expulsión se dictan amparándose en el Título 42 del Código de los Estados Unidos, que permite a las autoridades de inmigración bloquear la entrada en el país y expulsar a personas que no posean la nacionalidad estadounidense sin las debidas garantías procesales, y a menudo privándolas de su derecho a solicitar asilo y a recibir protección contra la devolución⁶². Estas políticas se han renovado regularmente desde su aprobación por primera vez por el Gobierno de Trump en 2020 y se reanudaron en 2021 bajo el Gobierno de Biden, pese a las reiteradas objeciones formuladas por los expertos médicos de los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades, el organismo nacional de salud pública de los Estados Unidos⁶³. En virtud del Título 42, las expulsiones se efectuarían a través de la frontera terrestre a México, y mediante vuelos de expulsión al Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Haití y Honduras⁶⁴. Las expulsiones van asimismo acompañadas de otras medidas de gobernanza de fronteras: los reinstaurados “Protocolos de Protección a Migrantes”, que también se conocen como la política “Permanecer en México”⁶⁵, y la práctica denominada “de aforo”, que limita el número de casos de solicitantes de asilo tramitados en los puertos fronterizos de entrada oficiales, independientemente de sus necesidades de protección⁶⁶. Según se informa, estas medidas afectan de forma desproporcionada a los solicitantes de asilo no blancos detenidos⁶⁷, y han dado lugar a la separación de familias, ya que los progenitores y cuidadores se ven obligados a elegir entre exponer a los niños a situaciones peligrosas e inadecuadas en México o enviarlos solos a los Estados Unidos para solicitar protección allí⁶⁸.

⁵⁹ Véanse la comunicación del Ómbudsman para los Derechos Humanos de Eslovenia y [A/HRC/47/30](#), párr. 66.

⁶⁰ Véanse la comunicación de Grecia y la respuesta de Polonia a la comunicación POL 5/2021.

⁶¹ Véase [A/76/257](#).

⁶² Véase la comunicación de la Facultad de Derecho de UCLA.

⁶³ Véase la comunicación de Human Rights First.

⁶⁴ Véase la comunicación de la Facultad de Derecho Carey de la Universidad de Pensilvania.

⁶⁵ La versión actual de los Protocolos de Protección a Migrantes incluye a todos los solicitantes de asilo procedentes de las Américas, y no únicamente a los procedentes de países hispanohablantes, con lo que el grupo abarcado por la política es mucho más amplio. Véase la comunicación del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

⁶⁶ [A/HRC/47/30](#), párrs. 69 y 70.

⁶⁷ Véase la comunicación de la Facultad de Derecho Carey de la Universidad de Pensilvania.

⁶⁸ Véanse las comunicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Loyola de Chicago y de la Facultad de Derecho Carey de la Universidad de Pensilvania. Véase también la comunicación de Human Rights First; la organización ha realizado un seguimiento y registro de la información de dominio público en relación con más de 8.705 denuncias de secuestros y otras agresiones violentas

42. Se ha informado de avances prometedores, como el reciente anuncio de los Estados Unidos en apoyo del Pacto Mundial para la Migración, que supondría la revisión de las actuales políticas de gobernanza de fronteras, que tienen efectos muy negativos en el disfrute de los derechos humanos de los migrantes, y su sustitución por otras que se ajusten a las obligaciones que incumben al país en virtud del derecho internacional⁶⁹. En particular, el Relator Especial insta a que se materialice el anuncio hecho por la Directora de los Centros de Control y Prevención de Enfermedades de que las expulsiones practicadas en aplicación del Título 42 cesarán el 23 de mayo de 2022⁷⁰.

43. En noviembre de 2021, el Canadá puso fin a la prohibición de entrada entre los pasos fronterizos regulares para pedir asilo. A las personas que habían entrado de forma irregular en el Canadá y habían sido devueltas a los Estados Unidos se las ha autorizado a volver al país y presentar una solicitud de asilo⁷¹.

44. En México, la inmensa mayoría de los migrantes que han sido retornados carecen de un acceso adecuado a asistencia jurídica y a un alojamiento seguro y digno, a la atención de la salud, al empleo y a la educación⁷². En muchos casos, han sido objeto de detención migratoria, así como de “devolución en cadena”⁷³ a Guatemala, independientemente de su nacionalidad, por parte de agentes de las fuerzas del orden (la Guardia Nacional) y empresas de transporte⁷⁴. Además, el Instituto Nacional de Migración habría impedido la entrada de decenas de miles de migrantes en los aeropuertos del país⁷⁵.

45. En Chile, el cierre de los pasos fronterizos terrestres se ha prolongado en repetidas ocasiones y permanecía vigente en marzo de 2022. Los decretos presidenciales en los que se basa el cierre no contemplan excepciones por motivos humanitarios o para solicitar protección en el país. El cierre de los pasos fronterizos terrestres también ha provocado la entrada irregular de miles de migrantes venezolanos y de otros países a través de pasos más peligrosos. Según se informa, solo desde enero de 2021, más de 20 personas han perdido la vida al cruzar la frontera⁷⁶. Además, la Ley núm. 21.325 de Migración y Extranjería, que entró en vigor en febrero de 2022, ha introducido en la legislación nacional el concepto de “reconducción o devolución inmediata en frontera”⁷⁷, que se aplica específicamente a los migrantes que entran en territorio chileno de forma irregular⁷⁸. A partir de ahora, las expulsiones irán acompañadas de una prohibición de reingreso al territorio nacional durante al menos seis meses. En la práctica, como Chile no ha recibido de sus vecinos un acuerdo formal de readmisión de estos migrantes, los migrantes expulsados en el marco de tal procedimiento se enfrentarán a una mayor incertidumbre jurídica y al riesgo de sufrir nuevas violaciones de sus derechos humanos en los territorios a los que se los expulse.

46. En algunos países americanos, la regularización de los migrantes venezolanos se ha acelerado ahora que están expirando las medidas temporales adoptadas durante la emergencia sanitaria. En mayo de 2021, el Gobierno de Colombia comenzó a conceder un estatuto temporal de protección de diez años a los 1,7 millones de refugiados y migrantes venezolanos que viven en el país⁷⁹. En 2021, la República Dominicana regularizó la estancia de más de 50.000 nacionales venezolanos, lo que representa aproximadamente la mitad de los que han llegado desde ese país devastado por la crisis en los últimos años⁸⁰. Asimismo, el Presidente

contra migrantes y solicitantes de asilo a los que los Estados Unidos han bloqueado la entrada a su territorio o han expulsado a México.

⁶⁹ Véase la declaración de Michelle Bachelet de 7 de marzo de 2022.

⁷⁰ Véase <https://www.cdc.gov/media/releases/2022/s0401-title-42.html>.

⁷¹ Véase la comunicación del Canadá.

⁷² Véase la comunicación núm. 3 de Franciscans International.

⁷³ Por “devolución en cadena” se entiende la expulsión de personas a terceros países en los que correrían el riesgo de ser devueltas.

⁷⁴ Véase la comunicación de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.

⁷⁵ Véase la comunicación de Sin Fronteras.

⁷⁶ Véase la comunicación de Movimiento Acción Migrante y Observatorio Ciudadano.

⁷⁷ Véase la comunicación de Chile. Véase también la Ley núm. 21.325, art. 131, que puede consultarse en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1158549>.

⁷⁸ Véanse las comunicaciones de Chile y de Franciscans International (núm. 1).

⁷⁹ A/76/257, párr. 63.

⁸⁰ Véase la comunicación conjunta del CEDESO y el OBMICA.

del Ecuador ha anunciado planes para iniciar el proceso de regularización de venezolanos, en cuyo marco se podría otorgar una condición jurídica estable a más de 450.000 migrantes que residen en el país⁸¹.

3. Conceptos de terceros países seguros y prácticas en la materia, y acuerdos de readmisión en las fronteras terrestres y en el mar

47. El Relator Especial se congratula de que los Estados celebren acuerdos bilaterales y multilaterales para dar respuestas conjuntas a los retos relacionados con los desplazamientos y la migración. Sin embargo, le preocupa que algunos Estados también permitan la designación de terceros países seguros para los solicitantes de asilo, con el fin de agilizar de diversas maneras los procedimientos de admisibilidad, asilo y retorno, en lugar de ofrecer una respuesta basada en los derechos humanos y transparente. Estas prácticas se utilizan a veces como estrategia para eludir las obligaciones en materia de derechos humanos o para legitimar las expulsiones de migrantes sin garantías individuales⁸². El Relator Especial observa con preocupación que las recientes iniciativas para ampliar la aplicación del concepto de “tercer país seguro” han dado lugar a vulneraciones de la prohibición de las expulsiones colectivas y del principio de no devolución, y han originado limitaciones en el acceso a procedimientos de asilo y otros procedimientos de protección justos y eficaces. Con arreglo a lo previsto en el artículo 38 de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, un país solo puede ser designado como tercer país seguro cuando se cumplan las condiciones básicas en materia de seguridad y protección de los migrantes en el país en cuestión, así como las condiciones relativas al solicitante. El Relator Especial subraya que la designación de un tercer país seguro debe hacerse caso por caso y debe prever un examen individual para determinar si el tercer país de que se trate es seguro para un solicitante concreto, y el solicitante debe tener la oportunidad de impugnar la aplicación del concepto de tercer país seguro alegando que el tercer país no es seguro en sus circunstancias particulares⁸³.

48. El 23 de julio de 2021 entró en vigor un acuerdo y protocolo de readmisión firmado entre Bosnia y Herzegovina y el Pakistán, en virtud del cual se autoriza la expulsión de nacionales del Pakistán —que representan casi una cuarta parte de todos los migrantes y solicitantes de asilo que se encuentran en Bosnia y Herzegovina—, así como su readmisión automática en el Pakistán sin una evaluación individualizada⁸⁴. El Relator Especial subraya que todo retorno que tenga lugar en el marco de este acuerdo debe ir acompañado de las garantías necesarias.

49. En marzo de 2021, el Tribunal Constitucional de Croacia dictaminó que la designación de un país como “seguro” para los solicitantes de asilo no solo debía basarse en los marcos normativos y los datos estadísticos, sino que también debían tenerse en cuenta los informes pertinentes de los organismos que se ocupaban de la protección de los refugiados y de las ONG para determinar el trato real que recibían esas personas⁸⁵. No obstante, Croacia ha seguido expulsando a solicitantes de asilo a Bosnia y Herzegovina y a Serbia, tanto de manera oficiosa como en el marco de los acuerdos bilaterales de readmisión suscritos con sus vecinos⁸⁶. Los migrantes en los Balcanes y en Europa Central y Oriental siguieron enfrentándose a prácticas generalizadas de devolución en caliente y devolución en caliente

⁸¹ Véase <https://presidenciave.com/internacional/presidente-de-ecuador-guillermo-lasso-anuncio-plan-para-regularizar-a-450-000-venezolanos/>.

⁸² A/HRC/47/30, párrs. 63 a 66.

⁸³ Véase ACNUR, “Consideraciones legales sobre el acceso a la protección y la relación entre las personas refugiadas y el tercer país en el contexto del retorno o traslado a terceros países seguros”, abril de 2018.

⁸⁴ Véase la comunicación núm. 1 de Save the Children.

⁸⁵ Véase la comunicación núm. 1 de la Border Violence Monitoring Network.

⁸⁶ Véanse Consejo de Europa, “Report to the Croatian Government on the visit to Croatia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)”, CPT/Inf (2021) 29; y Centro de Estudios para la Paz, “Report on Illegal Expulsions from Croatia in the Context of the Covid-19 Pandemic”, 2022.

en cadena en la mayoría de las fronteras⁸⁷, principalmente en las fronteras entre Hungría y Serbia, Rumania y Serbia, Serbia y Macedonia del Norte, y Macedonia del Norte y Grecia⁸⁸.

50. En marzo de 2020, Chipre firmó un acuerdo con el Líbano para legalizar las devoluciones de embarcaciones con migrantes que intentan llegar a la isla. En algunos casos, las familias habrían sido separadas después de que algunos migrantes fueran desembarcados en Chipre por razones médicas, mientras que sus familiares eran devueltos al Líbano⁸⁹.

51. En Estonia, la Ley de Concesión de Protección Internacional regula la determinación de los terceros países seguros y de los países de origen seguros, y prevé garantías procesales, incluida la posibilidad de impugnar la designación de un país como “seguro” para un solicitante concreto⁹⁰; sin embargo, corresponde a la Junta de la Policía y la Guardia de Fronteras establecer la lista de terceros países seguros, que no está a disposición del público, lo cual dificulta la supervisión⁹¹.

52. En 2021, el Gobierno de Grecia adoptó dos decisiones ministeriales conjuntas por las que se designaban una serie de terceros países seguros. En particular, en virtud de la decisión JMD 42799 de junio de 2021, se designó a Turquía como país seguro para los nacionales del Afganistán, Bangladesh, el Pakistán, la República Árabe Siria y Somalia, que constituyen los grupos más numerosos de solicitantes de asilo en Grecia. La decisión se aplicó con carácter retroactivo a los solicitantes de asilo que se encontraban en territorio griego, lo que se tradujo en un aumento interanual del 126 % del número de solicitudes de asilo rechazadas por motivos de admisibilidad⁹². En toda Grecia, más de 6.400 solicitudes de asilo se consideraron inadmisibles con arreglo al concepto de tercer país seguro, esto es, casi la mitad de todas las solicitudes⁹³. Las únicas excepciones a la regla han sido los niños no acompañados menores de 15 años y los niños víctimas de trata, tortura, violación u otras formas de violencia psicológica, física o sexual grave⁹⁴. Varias comunicaciones dirigidas al Relator Especial indican que Turquía no ha aceptado readmitir a ningún solicitante de asilo procedente de Grecia desde 2020. Por consiguiente, la designación de Turquía como tercer país seguro ha generado incertidumbre jurídica para los solicitantes de asilo, la mayoría de los cuales permanecerán en Grecia sin que se les reconozca condición jurídica alguna y sin tener acceso a ningún tipo de protección ni a los servicios y prestaciones correspondientes⁹⁵. Además, se ha registrado un incremento de los casos de detención de solicitantes de asilo cuya petición ha sido denegada; en la isla de Cos, que alberga el único centro de internamiento previo a la expulsión de las islas del Egeo oriental, al parecer, los solicitantes de asilo rechazados son detenidos automáticamente incluso cuando no se prevén medidas de expulsión⁹⁶.

53. Al Relator Especial le preocupa que en 2021 más de 32.000 migrantes fueran devueltos por la fuerza a Libia, donde corren el riesgo de sufrir numerosos abusos y violaciones de los derechos humanos por parte de actores estatales y no estatales, lo que podría equivaler a crímenes de lesa humanidad⁹⁷. Los migrantes son presuntamente interceptados por la Guardia Costera de Libia en el marco del renovado acuerdo firmado entre Italia, la Unión Europea y el Gobierno de Libia para reducir la llegada de migrantes a

⁸⁷ Véase *Protecting Rights at Borders, Doors Wide Shut*, julio de 2021.

⁸⁸ Véanse también las comunicaciones de la Border Violence Monitoring Network y de la Asociación de Jóvenes Abogados de Macedonia.

⁸⁹ Véase Consejo Europeo sobre Refugiados y Exiliados, 8 de octubre de 2021; puede consultarse en: <https://ecre.org/cyprus-families-separated-by-pushbacks-to-lebanon-cyprus-calls-for-greater-solidarity/>.

⁹⁰ Directiva 2013/32/UE, art. 38.

⁹¹ Véase la comunicación de la Canciller de Justicia de Estonia.

⁹² Véase la comunicación del International Rescue Committee.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Véase la comunicación de Grecia.

⁹⁵ Véanse, por ejemplo, las comunicaciones de Turquía, el Greek Council for Refugees, HumanRights360 y la HIAS, y el International Rescue Committee.

⁹⁶ Véase la comunicación de Equal Rights Beyond Borders.

⁹⁷ Véase la comunicación núm. 2 de Médicos Sin Fronteras; véase también ACNUDH, “Libya: Evidence crimes against humanity and war crimes committed since 2016, UN report finds”, 4 de octubre de 2021. Véase también A/HRC/49/4, párrs. 45 a 54.

Europa⁹⁸. Frontex habría facilitado estas interceptaciones mediante la vigilancia con drones y prácticas de comunicación secretas que impiden a los buques privados y de las ONG acceder a la información sobre las embarcaciones en peligro y dificultan su participación oportuna y eficaz en las operaciones de búsqueda y salvamento⁹⁹. Se han denunciado casos de amenazas, malos tratos y disparos con munición activa por agentes de la Guardia Costera de Libia contra embarcaciones en peligro y sus pasajeros. En octubre de 2021, la Misión Independiente de Investigación sobre Libia, con un mandato otorgado por el Consejo de Derechos Humanos, presentó al Consejo su informe, en el que señalaba que, desde el inicio de las retiradas de embarcaciones en el Mediterráneo, las autoridades libias habían participado en interceptaciones generalizadas, sistemáticas y temerarias en el mar y en la comisión de abusos en los centros de detención de migrantes. La Misión concluyó que los abusos cometidos contra los migrantes demostraban que “exist[ía] una política de Estado de alentar la disuasión de travesías marítimas, la extorsión contra los migrantes detenidos y el sometimiento a actos de violencia y discriminación”¹⁰⁰. También concluyó que había “motivos razonables para creer que los actos de asesinato, esclavitud, tortura, encarcelación, violación, persecución y otros actos inhumanos cometidos contra los migrantes” podrían constituir crímenes de lesa humanidad¹⁰¹. El Relator Especial reitera que debe revocarse todo acuerdo suscrito con las autoridades libias que implique la readmisión de migrantes rescatados o interceptados en el mar, y que los Estados europeos deben prestar servicios de búsqueda y salvamento adecuados y eficaces, en consonancia con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y el derecho del mar.

54. En agosto de 2020, Italia concluyó un acuerdo político con Túnez para acelerar la readmisión de migrantes tunecinos, en cuyo marco devolvió a ese país a cerca de 4.000 personas¹⁰². Al mismo tiempo, decenas de miles de migrantes han sido interceptados por la Guardia Costera tunecina¹⁰³.

55. España siguió procediendo a expulsiones colectivas de migrantes a Marruecos en virtud de un acuerdo bilateral de readmisión de 1992 y de la ley de 2015 que permite llevar a cabo “rechazos en frontera” de los nacionales extranjeros que intentan entrar en España de forma irregular desde Marruecos¹⁰⁴. Se denunciaron casos de expulsiones colectivas a gran escala, a veces acompañadas de violencia, especialmente desde Ceuta, entre mayo y agosto de 2021, que afectaron a miles de migrantes, entre ellos al menos 45 menores no acompañados¹⁰⁵. En febrero de 2022, dos tribunales de Ceuta dictaminaron que las devoluciones de niños eran ilegales, ya que las autoridades no habían tomado ninguna medida para proteger su interés superior durante los procedimientos de retorno¹⁰⁶.

56. La legislación suiza en materia de asilo permite a la Secretaría de Estado de Migración adoptar decisiones de inadmisibilidad como práctica general en el caso de los solicitantes de asilo que pueden ser trasladados a un tercer país seguro en virtud de acuerdos bilaterales de readmisión¹⁰⁷. La Secretaría revisa la lista de países seguros cada dos años; sin embargo, al parecer, en la lista siguen figurando Estados adonde el traslado de solicitantes de asilo ha sido considerado contrario a las obligaciones de no devolución¹⁰⁸. El Relator Especial señala que la mera ratificación de la Convención de 1951 o del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos) no es prueba suficiente de una protección adecuada contra la devolución y otras violaciones de los derechos humanos en la práctica, cuyos riesgos deben evaluarse de forma individual para cada solicitante de asilo. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los

⁹⁸ Véase la comunicación de EuroMed Rights. Véase también [A/HRC/47/30](#), párr. 74.

⁹⁹ Véase la comunicación de Sea-Watch.

¹⁰⁰ Véase [A/HRC/48/83](#), párr. 60.

¹⁰¹ *Ibid.*, párr. 61.

¹⁰² Véase la comunicación de EuroMed Rights.

¹⁰³ *Ibid.* Véase también Centro de Migraciones Mixtas, “What’s new? Analysing the latest trends on the Central Mediterranean mixed migration route to Italy”, 9 de febrero de 2022.

¹⁰⁴ [A/HRC/47/30](#), párr. 71. Véase también la comunicación de Convive – Fundación Cepaim.

¹⁰⁵ Véase la comunicación núm. 4 de Save the Children.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Ley de Asilo, art. 31a.

¹⁰⁸ Véase la comunicación de AsyLex.

órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas han concluido en varias ocasiones que los traslados realizados por Suiza incumplen las obligaciones contraídas por el país¹⁰⁹.

D. Rendición de cuentas por las devoluciones en caliente

1. Avances prometedores en los tribunales e instituciones nacionales y regionales

57. El Relator Especial toma nota de algunos avances prometedores observados recientemente en los tribunales e instituciones nacionales y regionales en lo que respecta a la rendición de cuentas de las autoridades estatales y de otros actores por las prácticas de devolución en caliente.

58. En Austria, un tribunal administrativo provincial determinó en julio de 2021 que las autoridades austriacas practicaban devoluciones en caliente de forma sistemática, lo cual contravenía la prohibición de devolución. El tribunal también estableció que las autoridades eslovenas habían participado efectivamente en la devolución en cadena mediante la readmisión y el posterior traslado de migrantes a Croacia, y luego a Bosnia y Herzegovina¹¹⁰. El mismo tribunal también concluyó que las autoridades policiales austriacas habían incumplido sus obligaciones con respecto a la devolución ilegal a Eslovenia de un nacional somalí que había expresado su intención de solicitar asilo en una comisaría local de Austria¹¹¹.

59. En Eslovenia, se ha impartido justicia en un caso emblemático de devolución en cadena, en el que el Tribunal Supremo sancionó la devolución en caliente de un nacional camerunés, que había sido devuelto ilegalmente de Eslovenia a Croacia y, posteriormente, a Bosnia y Herzegovina. El Tribunal Supremo ordenó al Gobierno de Eslovenia que tomara medidas para permitir que el solicitante volviera a entrar en el país y pidiera asilo allí¹¹².

60. En julio de 2021, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictaminó que la devolución expedita a Turquía de un periodista turco detenido en la frontera, que había expresado su deseo de solicitar asilo y su temor a sufrir malos tratos en el contexto del intento de golpe de Estado de 2016, había vulnerado la prohibición de la tortura. El Tribunal consideró que la policía de fronteras búlgara no había proporcionado al demandante las garantías procesales necesarias, como la asistencia de un intérprete o traductor e información sobre sus derechos como solicitante de asilo¹¹³.

61. En noviembre de 2021, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos determinó que las autoridades croatas habían infringido la prohibición de la expulsión colectiva de extranjeros, entre otras violaciones de los derechos humanos. El caso se refería a una familia afgana de 14 miembros. La madre y seis de sus hijos fueron objeto de una devolución en caliente a Serbia por las autoridades croatas en noviembre de 2017, por un puesto fronterizo no habilitado y sin una evaluación individualizada de sus circunstancias. La devolución en caliente acabó provocando la trágica muerte de uno de los niños, que fue atropellado por un tren mientras el grupo, tras su devolución, caminaba de noche por una vía férrea en la

¹⁰⁹ Véanse las comunicaciones de AsyLex y del UNICEF.

¹¹⁰ Véase Tribunal Administrativo Regional de Estiria, sentencia LVwG 20.3-2725/2020-86 de 1 de julio de 2021; puede consultarse en http://asyl.at/files/514/3_000686_jv_sig_xx.pdf (en alemán).

¹¹¹ Asylkoordination Österreich, “Schutzansuchen von verfolgtem minderjährigem Somali ignoriert” (Se han ignorado las solicitudes de protección de un menor somalí objeto de persecución); puede consultarse en: <https://www.asyl.at/de/info/presseaussendungen/gerichtbestaetigtillegalenpush-back/>.

¹¹² Véase la comunicación del Ómbudsman para los Derechos Humanos de Eslovenia. Véase también la sentencia del Tribunal Supremo I Up 23/2021 de 9 de abril de 2021; puede consultarse en: [http://sodnapraksa.si/?q=VS00045236&database\[SOVS\]=SOVS&_submit=i%C5%A1%C4%8Di&rowsPerPage=20&page=0&id=2015081111448095](http://sodnapraksa.si/?q=VS00045236&database[SOVS]=SOVS&_submit=i%C5%A1%C4%8Di&rowsPerPage=20&page=0&id=2015081111448095) (en esloveno).

¹¹³ Véase *D v. Bulgaria*, demanda núm. 29447/17, sentencia de 20 de julio de 2021; puede consultarse (en francés únicamente) en <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-211366>.

frontera. En su sentencia, el Tribunal se remitió al gran número de informes que documentaban las devoluciones en caliente practicadas por las autoridades croatas¹¹⁴.

62. En el asunto *Shazad c. Hungría*¹¹⁵, el Tribunal determinó también la existencia de una violación de la prohibición de la expulsión colectiva durante la devolución en caliente de una persona al otro lado de una valla que delimitaba la frontera húngara, sin una evaluación individualizada ni la adopción de una decisión formal y sin posibilidad de ejercer el derecho a un recurso efectivo contra la expulsión. El Tribunal estableció asimismo que los países como Hungría, con una frontera exterior Schengen, debían ofrecer “un acceso real y efectivo a los medios de entrada legal”, en particular procedimientos fronterizos a quienes llegaban a la frontera.

63. En el asunto *D. A. c. Polonia*¹¹⁶, el Tribunal dictaminó que Polonia había procedido ilegalmente a la devolución en caliente de varios nacionales sirios en la frontera entre Polonia y Belarús, y les había negado en repetidas ocasiones la posibilidad de presentar solicitudes de protección internacional. Además, consideró que la situación de los demandantes no había sido examinada de forma individual y que las autoridades polacas los habían devuelto a Belarús, pese a que en la medida cautelar que había adoptado se indicaba que no debían ser expulsados. Por lo tanto, el Tribunal concluyó que Polonia había vulnerado la prohibición de la tortura y los tratos inhumanos o degradantes, así como la prohibición de la expulsión colectiva; y que las autoridades no habían facilitado el acceso a un recurso efectivo para impugnar las devoluciones en caliente y habían obstaculizado el ejercicio del derecho a solicitar asilo al incumplir la medida cautelar dictada por él. Según la jurisprudencia del Tribunal, en las devoluciones en caliente, las autoridades habían aplicado una “política general consistente en no admitir las solicitudes de protección internacional de las personas que se presentaban en la frontera polaco-belarusa y en devolver a esas personas a Belarús, en contravención del derecho nacional e internacional”¹¹⁷.

64. En mayo de 2021, el Tribunal Administrativo de Múnich declaró que el acuerdo bilateral entre Alemania y Grecia, que permite la devolución inmediata de solicitantes de asilo desde la frontera alemana con Austria a Grecia, es “claramente ilegal” e infringe la legislación europea¹¹⁸. Desde 2018, decenas de solicitantes de asilo se han visto afectados por el acuerdo, ya que las autoridades policiales alemanas trataron de acelerar el retorno de quienes ya habían solicitado protección en Grecia, sin evaluar individualmente el riesgo de devolución y otras violaciones de los derechos humanos ni tener en cuenta las deficiencias sistémicas del sistema de asilo griego¹¹⁹.

65. El Relator Especial mantiene firmemente su posición de que Libia no puede considerarse un puerto seguro de desembarco para los migrantes rescatados en el mar Mediterráneo¹²⁰. Se congratula de que en Italia se establecieran responsabilidades penales en el marco de un juicio celebrado en 2021, en el que el capitán de un buque mercante italiano fue condenado por un tribunal de Nápoles por haber desembarcado a más de un centenar de migrantes en Libia en 2018¹²¹. No obstante, señala que, en última instancia, recae en los Estados que coordinan las actividades de búsqueda y salvamento en la región la responsabilidad de abstenerse de solicitar o autorizar el desembarco en Libia, y que tales operaciones deben suspenderse sin dilación.

¹¹⁴ Véase *M. H. v. Croatia*, demandas núms. 15670/18 y 43115/18, sentencia de 18 de noviembre de 2021.

¹¹⁵ Demanda núm. 12625/17, sentencia de 8 de julio de 2021.

¹¹⁶ Demanda núm. 51246/17, sentencia de 8 de julio de 2021.

¹¹⁷ Véase *M. K. v. Poland*, demandas núms. 40503/17, 42902/17 y 43643/17, sentencia de 23 de julio de 2020.

¹¹⁸ Reglamento (UE) núm. 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 (Reglamento Dublín III).

¹¹⁹ Véase Pro Asyl, comunicado de prensa de 5 de mayo de 2021; puede consultarse en: <https://www.proasyl.de/en/pressrelease/deal-between-greece-and-germany-clearly-unlawful/>.

¹²⁰ A/HRC/47/30, párr. 73, y S/2021/62, párr. 107.

¹²¹ Véase la comunicación de Sea-Watch.

2. Reforma de Frontex

66. Frontex ha sido objeto de escrutinio por sus operaciones en las fronteras exteriores de la Unión Europea. El Relator Especial señala que, en octubre de 2021, el Parlamento Europeo votó a favor de congelar parte del presupuesto de la agencia para 2022 y de ponerla a disposición únicamente si Frontex mejoraba su vigilancia de los derechos humanos y sus procedimientos financieros, de contratación y de adquisición¹²². El Relator Especial acoge con satisfacción el reciente examen por parte de la Defensora del Pueblo Europeo del funcionamiento del mecanismo de reclamaciones de la agencia por presuntas violaciones de los derechos fundamentales, así como la adopción de una decisión en la que se formulan una serie de recomendaciones para mejorar la accesibilidad de las posibles víctimas de violaciones de los derechos fundamentales a ese mecanismo y para reforzar la transparencia y la rendición de cuentas de las operaciones de Frontex¹²³. Además, el Relator Especial observa que, en mayo de 2021, se interpuso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea una demanda en nombre de dos solicitantes de asilo que habían sido objeto de una devolución en caliente en el mar Egeo, en la que se alega que Frontex es responsable jurídicamente por no haber puesto fin a sus operaciones en Grecia a pesar de las violaciones “graves, sistemáticas y generalizadas” de los derechos humanos¹²⁴.

67. El Relator Especial toma nota de la publicación de las conclusiones del Grupo de Trabajo de Control de Frontex del Parlamento Europeo en julio de 2021¹²⁵, en las que se concluyó que varios agentes fiables habían informado sistemáticamente acerca de violaciones de los derechos fundamentales en la frontera de varios Estados miembros, pero Frontex había hecho caso omiso en general de estos informes y tampoco había respondido adecuadamente a las observaciones internas sobre determinados casos de probables violaciones de los derechos fundamentales en Estados miembros que se plantearon. También concluyó que Frontex no previno estas violaciones ni redujo el riesgo de futuras violaciones de los derechos fundamentales. El Relator Especial toma nota de los avances realizados en la reforma y ampliación de la Oficina de Derechos Fundamentales de la agencia, que supervisa el cumplimiento de las obligaciones de Frontex en materia de derechos humanos y le presta asesoramiento en este ámbito. Sin embargo, observa que, hasta la fecha, la Oficina no ha ultimado la contratación de los 40 supervisores de derechos fundamentales que deberían haber asumido sus funciones en diciembre de 2020¹²⁶.

3. Mecanismos independientes de vigilancia de fronteras

68. El Relator Especial toma nota de algunos progresos logrados en el establecimiento de mecanismos independientes de vigilancia de fronteras a nivel regional y nacional. En el plano nacional, existen algunos mecanismos de vigilancia de fronteras y se están creando otros¹²⁷. El Relator Especial desea subrayar que las instituciones nacionales de derechos humanos y las ONG, a menudo en el marco de su labor de prevención de la tortura, ya han adquirido una experiencia y una práctica considerables en la vigilancia de los derechos humanos, en particular en lo relativo a la metodología de vigilancia¹²⁸. Desempeñan un papel importante a la hora de facilitar la cooperación de los actores estatales y no estatales y garantizar la transparencia. La Oficina del Defensor del Pueblo de Georgia, el organismo nacional que se

¹²² Véase Parlamento Europeo, “EP asks for part of Frontex budget to be frozen until key improvements are made”, 21 de octubre de 2021.

¹²³ Véase Defensora del Pueblo Europeo, OI/5/2020/MHZ, 15 de junio de 2021; puede consultarse en: <https://www.ombudsman.europa.eu/es/decision/es/143108>.

¹²⁴ Véase la declaración de front-LEX de 25 de mayo de 2021; puede consultarse en https://frontlex.files.wordpress.com/2022/01/pr_25-may-2021.pdf.

¹²⁵ Véase https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf.

¹²⁶ Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, arts. 109 y 110.

¹²⁷ Véanse las comunicaciones de Croacia y del International Rescue Committee.

¹²⁸ Véase Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), “Border police monitoring in the OSCE region: A discussion of the need and basis for human rights monitoring of border police practices”, mayo de 2021.

ocupa de los derechos de las personas detenidas o privadas de libertad en Italia, el Comisionado para los Derechos Humanos de Polonia y el Ómbudsman para los Derechos Humanos de Eslovenia, por ejemplo, realizaron un seguimiento a largo plazo con arreglo a una metodología establecida¹²⁹. Las instituciones nacionales de derechos humanos de Croacia, Eslovenia, Francia, Grecia y Serbia han informado acerca de la publicación coordinada de sus informes nacionales sobre los derechos de los migrantes en las fronteras; esta vigilancia de fronteras por parte de las instituciones nacionales de derechos humanos es esencial para garantizar esos derechos en la práctica¹³⁰.

69. En el contexto de las negociaciones en curso acerca del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, el Relator Especial acoge con satisfacción todo apoyo de los Estados miembros de la Unión Europea en favor del establecimiento de mecanismos nacionales de supervisión de los derechos humanos de los migrantes que sean sólidos e independientes. Estos mecanismos deben tener un amplio ámbito de aplicación geográfica y procesal que no se limite al procedimiento de control¹³¹. También sería fundamental que los Estados miembros de la Unión Europea estudiaran maneras de garantizar que tales mecanismos sean realmente independientes y tengan un mandato claro para recibir denuncias, investigar las presuntas violaciones —reconociendo el papel indispensable de las instituciones estatales en la investigación— y dar a conocer públicamente sus conclusiones¹³². Además, hay que procurar encontrar soluciones prácticas para evitar la fragmentación y mejorar la colaboración de los distintos organismos de vigilancia en los planos nacional, regional e internacional.

IV. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

70. Basándose en un examen de los acontecimientos ocurridos en el contexto de la gobernanza de fronteras desde principios de 2021 que afectan a los derechos humanos de los migrantes, el Relator Especial concluye que las devoluciones en caliente siguen siendo la política general *de facto* en muchos Estados y siguen obstaculizando gravemente el disfrute de los derechos humanos de los migrantes que cruzan las fronteras internacionales. A menudo se desconoce toda la variedad de estas violaciones, debido a los intentos de los Estados por negar las alegaciones de infracciones o encubrirlas. Las medidas tomadas para legalizar las devoluciones en caliente en algunos Estados son totalmente incompatibles con la prohibición de las expulsiones colectivas y el principio de no devolución. Al adoptar la decisión de devolver a migrantes a un tercer país seguro únicamente en virtud de acuerdos de readmisión, se corre el riesgo de vulnerar la prohibición de las expulsiones colectivas o el principio de no devolución si tales decisiones no van precedidas de una evaluación individualizada de la situación y las necesidades particulares de protección de cada migrante.

71. A pesar de lo anterior, se han logrado algunos avances en la prevención de las violaciones sistémicas de los derechos humanos en las fronteras y en la efectividad de los derechos de los migrantes que han sufrido violaciones o abusos de los derechos humanos como consecuencia de las medidas de gobernanza de fronteras. Estos avances se deben principalmente a los tribunales nacionales y regionales, y no han ido seguidos de cambios decisivos en la política gubernamental y en las estrategias de gobernanza de fronteras.

¹²⁹ Véanse las comunicaciones de la Fundación Helsinki para los Derechos Humanos, el Ómbudsman para los Derechos Humanos de Eslovenia, la Oficina del Defensor del Pueblo de Georgia y la OMCT.

¹³⁰ Véase Red Europea de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, <http://ennhri.org/rights-at-borders/>.

¹³¹ Véase ACNUDH, ACNUR y Red Europea de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, “Ten points to guide the establishment of an independent and effective national border monitoring mechanism in Greece”; puede consultarse en <https://europe.ohchr.org/EN/Stories/Pages/National-border-monitoring-mechanism.aspx>.

¹³² Véase ACNUDH, “Joint Consultation on Independent National Monitoring Mechanisms proposed in the EU Pact on Migration and Asylum”.

72. El Relator Especial señala que las denuncias de devoluciones en caliente, incluidos los informes de organizaciones internacionales y nacionales de reconocido prestigio que se encargan de la prevención de la tortura y los malos tratos, a menudo son ignoradas por las autoridades estatales y no se investigan de manera rápida, exhaustiva e independiente. A los proveedores privados de servicios de búsqueda y salvamento y a los trabajadores humanitarios se les prohíbe con frecuencia el acceso a las zonas fronterizas, a pesar de no existir motivos legítimos para ello, y en contra del deber moral básico del Estado de garantizar el derecho a la vida de toda persona en estas zonas, a menudo inhóspitas. Los periodistas, las organizaciones de la sociedad civil y los defensores de los derechos humanos, en particular los que participan en la vigilancia de fronteras, siguen sufriendo represalias por desempeñar su labor y por lanzar la voz de alarma ante prácticas de gobernanza fronteriza peligrosas y letales, en particular prácticas de externalización para desplazar o eludir las obligaciones de protección internacional. La necesidad de establecer mecanismos nacionales de vigilancia de fronteras que sean verdaderamente independientes sigue siendo acuciante.

73. El Relator Especial observa con preocupación que algunos Estados han tomado medidas para conceder inmunidad a los agentes del orden frente a las devoluciones en caliente, lo que puede conducir a la normalización de tácticas abusivas y violentas de gobernanza de fronteras y a la perpetuación de la impunidad por las violaciones de los derechos humanos de los migrantes. Como se ha demostrado, si las devoluciones en caliente se convierten en un elemento habitual de la gobernanza de fronteras, habrá graves consecuencias a largo plazo para la salud y el bienestar de los migrantes.

74. Al Relator Especial le preocupa que los Estados sigan empleando medidas de gobernanza de fronteras que agravan las situaciones de vulnerabilidad, en particular las resultantes de formas múltiples e interseccionales de discriminación, como por motivos de raza, origen étnico, nacionalidad y situación migratoria. Todos los esfuerzos deben dirigirse a garantizar que los migrantes no sean criminalizados, sancionados o discriminados simplemente por migrar.

75. El Relator Especial reitera su apoyo al establecimiento de mecanismos eficaces e independientes de vigilancia en la legislación nacional y en el ámbito de la Unión Europea a través del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, todavía pendiente de aprobación. Destaca que la participación de organizaciones de expertos en la puesta en marcha y la ejecución de la vigilancia de fronteras es fundamental para garantizar la independencia y la eficacia de esos procesos y para mejorar el acceso a la justicia y la rendición de cuentas por las violaciones de los derechos humanos de los migrantes en las fronteras. Exhorta a los Estados a que promuevan la inclusión de las instituciones nacionales de derechos humanos y de una amplia gama de actores de la sociedad civil para garantizar la legitimidad y la accesibilidad de la vigilancia de fronteras.

B. Recomendaciones

76. El Relator Especial reitera su llamamiento a los Estados y a todas las partes interesadas pertinentes para que apliquen los Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos en las Fronteras Internacionales del ACNUDH.

77. El Relator Especial insiste en que los Estados deben redoblar sus esfuerzos para adoptar un enfoque de la migración y la gobernanza de fronteras basado en los derechos humanos, con perspectiva de género y de edad, que tenga en cuenta las necesidades de la infancia y garantice que los derechos humanos de los migrantes, incluidos los que se encuentran en situación irregular, sean siempre la consideración primordial.

78. El Relator Especial insta a los Estados Miembros a que pongan fin a las prácticas de devolución en caliente, suspendan, cancelen y revoquen, según proceda, las iniciativas para legalizar las devoluciones en caliente, y respeten plenamente la prohibición de la expulsión colectiva y acaten el principio de no devolución.

79. El Relator Especial recuerda a los Estados su deber de proporcionar servicios de búsqueda y salvamento rápidos, adecuados y eficaces a los migrantes en situación de

peligro en tierra y en el mar. La asistencia vital debe ser un elemento fundamental de las estrategias nacionales de gobernanza fronteriza para proteger la vida de las personas que cruzan las fronteras internacionales y evitar que los migrantes resulten muertos o heridos. Toda unidad de búsqueda y salvamento que reciba información sobre un suceso que entrañe peligro deberá tomar medidas inmediatas si está en condiciones de prestar ayuda.

80. El Relator Especial hace un llamamiento a los Estados para que no impongan ninguna sanción o restricción a los servicios de búsqueda y salvamento y a la asistencia humanitaria vital que prestan las organizaciones de la sociedad civil y otros actores privados en tierra y en el mar, ni dificulten su labor mediante la introducción de obstáculos burocráticos. En el contexto de las actividades de búsqueda y salvamento en el mar, los Estados deben designar puertos de desembarco realmente seguros.

81. El Relator Especial insta a los Estados a que se abstengan de concluir acuerdos internacionales que den lugar a violaciones de los derechos humanos; y a que suspendan, anulen y revoquen, según proceda, los acuerdos bilaterales y multilaterales de retorno y readmisión, incluidos los basados en el concepto de tercer país seguro, que corren el riesgo de vulnerar la prohibición de la expulsión colectiva y el principio de no devolución. Los Estados deben asegurarse de que todo acuerdo de este tipo respete plenamente las garantías procesales que prevén la realización de una evaluación individualizada para determinar si el tercer país en cuestión es seguro para cada migrante objeto de retorno y readmisión, y los solicitantes migrantes deben tener la oportunidad de impugnar el carácter seguro de ese país en sus circunstancias particulares, de modo que el acuerdo no dé lugar a violaciones de los derechos humanos de los migrantes devueltos. El Relator Especial reitera su llamamiento a los Estados para que establezcan mecanismos de vigilancia independientes y eficaces. Observa que las disposiciones adoptadas deben garantizar que los mecanismos de vigilancia tengan acceso a todos los procedimientos e instalaciones en el ámbito de la migración para supervisar su conformidad con la normativa internacional de derechos humanos, basándose en las mejores prácticas y metodologías de vigilancia. Debe fomentarse la participación de las organizaciones de la sociedad civil sin trabas, y los observadores de la sociedad civil deben ser protegidos contra las amenazas o represalias por su implicación en la vigilancia independiente de las fronteras.

82. El Relator Especial alienta a los Estados Miembros a que aprovechen la oportunidad que brinda el primer Foro de Examen de la Migración Internacional y renueven, entre otros, sus compromisos de gestionar las fronteras, salvar vidas y evitar que los migrantes resulten muertos y heridos, y facilitar el regreso y la readmisión en condiciones de seguridad y dignidad, de conformidad con lo previsto en el Pacto Mundial para la Migración.