



Asamblea General

Distr. general
12 de mayo de 2023
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

47º período de sesiones

21 de junio a 9 de julio de 2021

Tema 3 de la agenda

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

Sinopsis del trabajo realizado por la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias durante su mandato (2016-2021)

**Informe de la Relatora Especial sobre las
ejecuciones extrajudiciales, sumarias o
arbitrarias, Agnès Callamard* ** *****

Resumen

En el presente informe, la Relatora Especial saliente, Agnès Callamard, reflexiona sobre su labor realizada en el desempeño del mandato durante los cinco últimos años, la relación entre dicha labor y la de sus predecesores y su contribución a los temas sobre los que el mandato ha realizado una importante contribución normativa en los 30 últimos años.

* El presente informe se ha sometido fuera de plazo para reflejar las novedades más recientes.

** El presente informe se procesó tras la partida de la titular del mandato.

*** El anexo se reproduce únicamente en el idioma en que fue presentado.



I. Introducción

1. En el presente informe, la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias reflexiona sobre su labor realizada en el desempeño del mandato durante los cinco últimos años, la relación entre dicha labor y la de sus predecesores y su contribución a los temas sobre los que el mandato ha realizado una importante contribución normativa en los 30 últimos años.
2. La Relatora Especial presenta su metodología y enfoque y destaca las cuestiones que ha abordado y las contribuciones normativas y políticas que ha tratado de hacer. También reflexiona sobre el contexto mundial y los desafíos que plantea para la protección y el respeto del derecho a no ser objeto de asesinato arbitrario.
3. La Relatora Especial agradece a las víctimas y a sus familias, a los defensores y abogados y a las organizaciones de la sociedad civil que contribuyeron generosamente a su labor, en particular a quienes conoció durante sus visitas a los países y sus intervenciones en el mundo académico. Expresa su reconocimiento a quienes le confiaron relatos personales y —con demasiada frecuencia— dolorosos de la crueldad que padecieron. También agradece a los Estados Miembros que la apoyaron a lo largo de su mandato, respondieron a sus preguntas, accedieron a sus visitas y entablaron con ella un diálogo sobre los aspectos sustanciales de sus conclusiones y alegaciones.
4. La Relatora Especial agradece a sus predecesores por su camaradería, su colaboración y los intercambios frecuentes. Rinde homenaje a Asma Jahangir, fallecida en 2018, y a Christof Heyns, que murió mientras ella redactaba el presente informe. La Relatora Especial se sintió muy impresionada por la labor pionera de la Sra. Jahangir, que quiso integrar plenamente las cuestiones de género en el mandato. Una de sus últimas conversaciones como Relatora Especial fue con el Sr. Heyns, que deja tras de sí un increíble legado en materia de derechos humanos, un legado que la Relatora Especial ha tratado de emular y desarrollar. La comunidad de derechos humanos tiene con la Sra. Jahangir y el Sr. Heyns una enorme deuda de gratitud.

II. Historia y alcance del mandato

5. Desde que se estableció el mandato en 1982¹, los titulares han abordado una amplia gama de situaciones y asesinatos, como se detalla en el primer capítulo del reciente volumen digital de los anteriores titulares del mandato Philip Alston y Christof Heyns. Fue Theo van Boven, jefe de la División de Derechos Humanos (precursora de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos), quien exhortó a la Comisión de Derechos Humanos a que se centrara en el derecho a la vida y, en particular, en impedir las muertes deliberadas perpetradas por el poder organizado. Enumeró una serie de delitos, desde el genocidio hasta la liquidación política, que comprometían la responsabilidad de los Gobiernos y destacó la omisión del deber de los Estados de impedir los asesinatos perpetrados por otros actores. En 1980, en el Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, los Estados aprobaron la resolución 5, titulada “Ejecuciones extralegales”, en la que no definieron el término pero condenaron la práctica de matar y ejecutar a opositores políticos o presuntos delincuentes llevada a cabo por fuerzas armadas, fuerzas del orden u otros organismos públicos o por grupos paramilitares o políticos que actuaran con el apoyo tácito o de otro tipo de dichas fuerzas u organismos. En 1992 se modificó el título de la Relatoría Especial para incluir la palabra “extrajudiciales”.
6. Este breve resumen pone de relieve que, desde el principio, el mandato ha abarcado situaciones y delitos diversos, muchos de los cuales han sido objeto de atención de los titulares durante los 40 últimos años. Sin embargo, se produjo una evolución significativa cuando la primera mujer en ocupar la Relatoría Especial, Sra. Jahangir, nombrada en 1998,

¹ Resolución 1982/35 del Consejo Económico y Social.

hizo hincapié en los asesinatos de personas por su orientación sexual y en los llamados asesinatos de mujeres por “honor”, incorporando así la perspectiva de género en su trabajo.

7. La lista de temas tratados en los 40 últimos años es realmente impresionante, e incluye:

- a) Genocidios;
- b) Violaciones del derecho a la vida durante los conflictos armados, especialmente de civiles y otros no combatientes, contrarias al derecho internacional humanitario;
- c) Muertes causadas por las fuerzas de seguridad del Estado o por grupos paramilitares, escuadrones de la muerte u otras fuerzas privadas que cooperan con uno o varios Estados o son toleradas por ellos;
- d) Asesinatos selectivos con drones;
- e) Muertes causadas por agentes del orden o personas que actúan por mandato directo o indirecto del Estado, cuando el uso de la fuerza no se ajusta a los criterios de absoluta necesidad y proporcionalidad;
- f) Muertes bajo custodia como consecuencia de torturas, uso excesivo de la fuerza, negligencia o condiciones de detención que ponen en peligro la vida;
- g) La pena de muerte;
- h) Amenazas de muerte y temor a ejecuciones extrajudiciales inminentes por funcionarios del Estado, grupos paramilitares, particulares o grupos que cooperan con el Gobierno o son tolerados por este, así como por personas no identificadas pero vinculadas a él;
- i) Violaciones del derecho a la vida por grupos armados;
- j) La omisión del deber de protección y prevención de muertes o crímenes previsibles como los asesinatos por honor; los feminicidios; la mortalidad materna; los asesinatos de personas con albinismo y brujas; los asesinatos interétnicos e interreligiosos; los asesinatos de lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales; y los asesinatos cometidos por bandas y cárteles;
- k) La omisión del deber de investigar y llevar ante la justicia a los responsables de presuntas violaciones del derecho a la vida y de indemnizar a las víctimas;
- l) El concepto de “vida digna”.

8. La adición, en 1992, de la palabra “extrajudiciales” al ámbito de aplicación y al título del mandato suscitó numerosos debates sobre su definición y sobre los diferentes significados de “extrajudiciales”, “sumarias” y “arbitrarias”. Poco después de su nombramiento en 2004, el cuarto Relator Especial, Philip Alston, señaló a la Comisión de Derechos Humanos que para comprender las atribuciones que conllevaba el mandato no era preciso definir por separado los términos “extrajudiciales”, “sumarias” o “arbitrarias”, ni tratar de clasificar cada incidente en consecuencia². Siempre que podía, el Sr. Alston “reducía” el título de su cargo al de “Relator Especial sobre las ejecuciones ilegales”, versión que también utilizaba habitualmente el Sr. Heyns, el quinto Relator Especial, quien solía explicar que el objeto del mandato era proteger varios aspectos del derecho a la vida.

9. En la revisión que se hizo en 2016 del *Manual de las Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias*, de 1991, se definieron las “muertes ilícitas” como las muertes que son causadas por actos u omisiones del Estado, de sus órganos o agentes, las muertes bajo custodia y las muertes resultantes del incumplimiento por el Estado de su obligación de proteger la vida³. Estas definiciones reflejan una evolución del derecho internacional según la cual el hecho de

² E/CN.4/2005/7, párr. 6.

³ *Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.17.XIV.3).

que no se investigue a fondo una muerte en la que se sospecha una acción delictiva puede equivaler en sí mismo a una violación del derecho a la vida.

10. La Relatora Especial también ha encontrado engorroso el título del mandato. Para el público, las víctimas y los abogados, las supuestas distinciones entre los tres términos son, en el mejor de los casos, poco claras y, en el peor, sugieren una jerarquía injustificada. Ella ha tendido a utilizar “asesinatos arbitrarios” y “muertes ilícitas” y, cuando ha sido posible, se ha remitido al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece que nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente. Como han señalado sus predecesores, “a medida que se acumulaba la práctica y se establecían precedentes, los límites de la definición perdían importancia y se producía lo que podría denominarse una difuminación constructiva”⁴.

11. En vista de lo expuesto, la Relatora Especial considera que debe revisarse el título del mandato. Recomienda a sus patrocinadores y a los Estados Miembros que consideren la posibilidad de situar el título directamente en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, rebautizando el mandato como “Relatoría Especial sobre la privación arbitraria de la vida”. Otras opciones bienvenidas serían “Relatoría Especial sobre las ejecuciones y muertes ilícitas” y “Relatoría Especial sobre el derecho a la vida”, en referencia a la observación general núm. 36 (2018) del Comité de Derechos Humanos. Esos títulos seguirían permitiendo a los titulares del mandato hablar de las ejecuciones extrajudiciales en términos políticos y no jurídicos, y transmitir un elemento especial de conmoción e indignación ante el desprecio insensible y deliberado por los Estados de la norma internacional que prohíbe la privación arbitraria de la vida.

12. Los dos predecesores inmediatos de la Relatora Especial apoyan esta recomendación. El Sr. Alston ha explicado que lo más importante es dar con una etiqueta que tenga sentido para el público, y no satisfacer los deseos puntillosos de unos pocos abogados⁵, mientras que el Sr. Heyns ha coincidido en que cambiándose el título como se ha propuesto se haría hincapié en que el mandato se cimienta en la aplicación de una norma jurídicamente vinculante.

III. Métodos de trabajo

13. Durante los cinco años de su mandato, la Relatora Especial ha elaborado informes temáticos sobre los siguientes temas:

- a) Normas de derechos humanos y medidas que podrían adoptarse para tratar las fosas comunes de manera respetuosa y legal⁶;
- b) El uso de drones armados para cometer asesinatos selectivos⁷;
- c) Aplicación de la pena de muerte a ciudadanos extranjeros y prestación de asistencia consular por el Estado de origen⁸;
- d) Investigación, rendición de cuentas y prevención de los asesinatos de defensores de los derechos humanos, periodistas y disidentes destacados, cometidos intencionalmente por el Estado⁹;
- e) Salvar vidas no es delito¹⁰;
- f) Agentes armados no estatales: la protección del derecho a la vida¹¹;

⁴ Philip Alston y otros (eds.), *Alston and Heyns on Unlawful Killings: A Compendium of the Jurisprudence of the United Nations Special Rapporteurs on extrajudicial, summary or arbitrary executions from 2004–2016* (Pretoria, Pretoria University Law Press, 2020), pág. 8.

⁵ Comunicación personal.

⁶ A/75/384.

⁷ A/HRC/44/38.

⁸ A/74/318.

⁹ A/HRC/41/36.

¹⁰ A/73/314.

¹¹ A/HRC/38/44.

- g) Muerte ilícita de refugiados y migrantes¹²;
- h) Adopción de un enfoque de género respecto de las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias¹³.

14. También ha elaborado dos estudios de casos detallados, uno sobre el asesinato del General Soleimani y otro sobre la muerte ilícita de Jamal Khashoggi¹⁴.

15. La Relatora Especial realizó visitas a El Salvador, el Iraq y Nigeria, así como visitas temáticas a Bélgica e Italia, para investigar muertes ilícitas de refugiados y migrantes, y a Turquía, para investigar la ejecución extrajudicial del Sr. Khashoggi. De agosto de 2016 a febrero de 2021, fue autora o coautora de 695 comunicaciones, de las que recibió respuesta el 51 %, en línea con el promedio del 53 % de los procedimientos especiales.

IV. Enfoque

16. La primera motivación de la Relatora Especial fue, ante todo, las realidades de las víctimas, los sobrevivientes y los testigos. En ese sentido, se dedicó a explorar la manera en que las experiencias de esas personas podían informar y enriquecer los principios normativos que constituyen el núcleo del mandato y, a su vez, la manera en que el marco normativo podía impregnar esas experiencias de un significado en materia de derechos humanos. Aplicó los principios que sustentan todo el marco de derechos humanos: universalidad, indivisibilidad e interdependencia.

17. Este enfoque se declinó en tres esferas de acción principales:

a) En primer lugar, como se refleja en sus informes temáticos, se esforzó para que su mandato fuera relevante para una amplia gama de víctimas y experiencias, incluidas aquellas que no habían recibido el mismo grado de atención anteriormente, como las mujeres, las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales, los refugiados y las víctimas de grupos armados;

b) En segundo lugar, trató de poner el foco en las dimensiones económicas, sociales y culturales de los asesinatos arbitrarios y las muertes ilícitas. Ello quedó reflejado de manera evidente en sus informes temáticos (por ejemplo, en lo relativo a la aplicación de un enfoque de género a las fosas comunes), en sus comunicaciones a los Gobiernos (por ejemplo, sobre el establecimiento de una relación contextual entre el cambio climático y los asesinatos en masa y también entre la pobreza y la protección) y en sus misiones (por ejemplo, a Nigeria). También promovió comunicaciones y comunicados de prensa conjuntos con otras relatorías especiales dedicadas a los derechos económicos, sociales y culturales;

c) En tercer lugar, utilizó los estudios de casos para reforzar el componente de supervisión e investigación del mandato. Ante lo que consideró una ocasión hasta entonces inexplorada, estudió casos individuales en tiempo real y, investigándolos y documentándolos a través del prisma de las normas, los estándares y el derecho, trató de demostrar que las violaciones de los derechos de una persona erosionan los derechos de todos. Desarrolló un enfoque inductivo, partiendo de observaciones empíricas detalladas a partir de las cuales podían hacerse generalizaciones normativas y basadas en políticas. Ello la ayudó a encontrar las deficiencias de las instituciones y mecanismos internacionales y nacionales responsables de la protección y la investigación. Esos procesos de indagación en profundidad se tradujeron en: la investigación sobre el asesinato del Sr. Khashoggi, periodista saudí; una carta de denuncia sobre la muerte bajo custodia del ex-Presidente Morsi; la investigación sobre el asesinato selectivo del general iraní Soleimani; una carta de denuncia sobre los asesinatos de las periodistas y defensoras de los derechos humanos sirias Halla y Orouba Barakat; una carta de denuncia sobre el derribo del vuelo 752 de Ukraine International Airlines; una carta de denuncia sobre el envenenamiento e intento de asesinato del activista anticorrupción ruso

¹² A/72/335.

¹³ A/HRC/35/23.

¹⁴ A/HRC/44/38, anexo; y documento de sesión de la Relatora Especial sobre la investigación de la muerte ilícita del Sr. Jamal Khashoggi. Disponible en www.ohchr.org/es/hr-bodies/hrc/regular-sessions/session41/list-reports.

Alexei Navalny (con la Relatoría Especial sobre la libertad de expresión); y una carta de denuncia sobre los asesinatos de los periodistas franceses Ghislaine Dupont y Claude Verlon.

V. Aplicación de un prisma de género al mandato

18. Desde el principio, la Relatora Especial analizó su mandato a través de un “prisma de género”, tratando de cuestionar las formas en que las interpretaciones dominantes del derecho a no ser privado arbitrariamente de la vida pueden negar e incluso hacer invisibles las experiencias de ciertas personas, en particular las mujeres y las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales.

19. Como ha señalado el Comité de Derechos Humanos en su observación general núm. 36 (2018), el derecho a la vida es un derecho que no debe interpretarse en un sentido restrictivo. Entraña que nadie debe ser objeto de actos u omisiones que tengan la intención o una alta probabilidad de causarle una muerte no natural o prematura, y que toda persona debe poder disfrutar de una vida digna. El artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos garantiza este derecho a todos los seres humanos, sin distinción de ningún tipo, incluidas las personas sospechosas o condenadas incluso por los delitos más graves.

20. Los predecesores de la Relatora Especial han constatado que cuando los Estados no responden a los cuadros sistemáticos de violencia aplicando medidas de diligencia debida, se producen violaciones del derecho a la vida y dicha violencia ocurre en ausencia de toda rendición de cuentas. Una vez que se manifiesta con claridad un cuadro de violencia en el que la respuesta del Gobierno es insuficiente, cabe atribuirle responsabilidad en el marco de las normas internacionales de derechos humanos¹⁵.

21. La Relatora Especial ha tratado de desarrollar esas conclusiones, explorando la responsabilidad del Estado de proteger el derecho a la vida de las mujeres y niñas y las condiciones en que su muerte puede equivaler a un asesinato arbitrario o una privación arbitraria de la vida. En ese sentido, ha estudiado:

a) La definición de arbitrariedad. Tras analizar las características que suelen atribuirse al concepto de “arbitrariedad” —a saber, que un hecho o acto arbitrario es incorrecto, injusto e imprevisible¹⁶; irrazonable, innecesario y desproporcionado¹⁷; y se sitúa fuera del marco de las debidas garantías procesales¹⁸—, la Relatora Especial ha constatado que la arbitrariedad también puede inferirse de las leyes y prácticas que violan el principio de no discriminación, tanto desde el punto de vista procedimental como sustantivo;

b) La intención y el asesinato arbitrario. La Relatora Especial ha señalado que no se necesita la “intención deliberada” de un Estado para que una muerte o privación de la vida se considere arbitraria. Las muertes derivadas del uso innecesario o desproporcionadamente excesivo de la fuerza por la policía, por ejemplo, son probablemente arbitrarias aunque los agentes en cuestión no mataran intencionadamente;

c) El estándar de la diligencia debida. La Relatora Especial ha hecho hincapié en que al evaluar la responsabilidad por la prevención de las muertes arbitrarias e ilícitas por motivos de género debe determinarse cuánto sabía o debería haber sabido el Estado, los riesgos o la probabilidad del daño y su gravedad;

d) La obligación positiva de los Estados de proteger el derecho a la vida e impedir los asesinatos arbitrarios. Dado el carácter sagrado de la vida humana y, por ello, la importancia de protegerla, la Relatora Especial ha señalado que las obligaciones positivas de los Estados les imponen una gran carga, ya que deben demostrar su eficacia (en sus actuaciones para prevenir, investigar, castigar y remediar), la no discriminación en la actuación del Estado y una firme protección jurídica.

¹⁵ E/CN.4/2005/7, párr. 72.

¹⁶ Comité de Derechos Humanos, *Van Alphen c. los Países Bajos* (CCPR/C/39/D/305/1988), párr. 5.8.

¹⁷ Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, observación general núm. 3, párr. 12.

¹⁸ *Ibid.* Véase también *Gorji-Dinka c. el Camerún* (CCPR/C/83/D/1134/2002), párr. 5.1.

A. Muerte ilícita por motivos de género

22. La Relatora Especial ha reiterado la conclusión del Consejo de Derechos Humanos según la cual la responsabilidad del Estado no se limita a no matar y prevenir los asesinatos. La responsabilidad del Estado engloba no solo los actos intencionados de privación de la vida (asesinato) por un Estado o un agente no estatal, sino también la privación de las condiciones básicas que garantizan la vida, como el acceso a la alimentación y a la atención sanitaria. El Estado también puede ser responsable de las violaciones del derecho a la vida por omisión, es decir, cuando sabía o debería haber sabido pero no tomó medidas para evitar muertes. Los tribunales también han indicado que la negligencia imprudente debe evaluarse en relación con la discriminación intrínseca y sistémica, como la basada en el género, la raza o la clase, entre otras formas de discriminación.

23. La Relatora Especial ha destacado la indivisibilidad de los derechos humanos, especialmente cuando la privación económica y social endémica conduce a una mortalidad evitable.

B. Respeto y protección del derecho a la vida: áreas de superposición

24. La atención prestada por la Relatora Especial a las muertes evitables de mujeres y niñas, como las debidas a la mortalidad materna evitable o a los abortos practicados en condiciones de riesgo, la ha llevado a examinar una zona gris entre los actos de omisión y comisión del Estado; entre la omisión del deber de proteger y la del deber de respetar. Por ejemplo, la imposición por un Estado de una prohibición absoluta del aborto, aun en los casos en que la vida de la mujer está en peligro, ¿constituye un acto de omisión o una intención deliberada de infligir dolor, sufrimiento y, en última instancia, la muerte a las mujeres por el hecho de ser mujeres? Del mismo modo, los Estados conocen perfectamente las consecuencias potencialmente mortales de los abortos practicados en condiciones de riesgo y el número de muertes que provocan. Aun así, algunos siguen optando por imponer prohibiciones.

25. La Relatora Especial ha examinado la jurisprudencia pertinente, los datos empíricos sobre la mortalidad materna evitable y las justificaciones ofrecidas para las políticas que pueden provocar muertes maternas. Ha determinado que, cuando la muerte de una mujer o una niña puede vincularse clínicamente a la denegación deliberada del acceso a una atención médica vital que solo puede prestarse a las mujeres o las niñas, como en el caso de una prohibición legal absoluta del aborto, dicha muerte puede equipararse a un homicidio arbitrario por motivos de género, que solo sufren las mujeres y niñas a causa de una discriminación consagrada en la ley.

VI. Superposición entre la obligación de los Estados de proteger contra la privación arbitraria de la vida y de respetar los derechos humanos

26. Varios hechos preocupantes ocurridos en el curso de su mandato han llevado a la Relatora Especial a analizar la manera en que la obligación del Estado de proteger los derechos humanos se superpone con su obligación de respetar los derechos humanos, por ejemplo en los casos de muertes ilícitas de refugiados y migrantes y de criminalización de acciones y organizaciones que salvan vidas.

27. La Relatora Especial ha determinado que las muertes ilícitas de refugiados y migrantes son crímenes internacionales, no muertes desafortunadas causadas por los actos de las propias personas. Se trata de una muerte arbitraria cuando los agentes del Estado que trabajan en la frontera utilizan armas de fuego para matar a un migrante que no pone ninguna vida en peligro. En algunos casos, puede constituir una ejecución extrajudicial. Pero la responsabilidad del Estado va más allá y abarca los tres pilares del control de la inmigración —militarización, extraterritorialidad y disuasión—, que a menudo se diseñan explícitamente para aumentar el riesgo para la vida de los migrantes. Las políticas basadas en el aumento de ese riesgo violan la obligación del Estado de ejercer la diligencia debida y proporcionar

protección contra los riesgos previsibles, incluidos los creados por agentes no estatales. La puesta en peligro de la vida de los migrantes puede ser tan deliberada que se considere que el Estado no ha respetado el derecho a la vida.

28. La Relatora Especial ha determinado que existen razones fundadas para concluir que las muertes de migrantes en las rutas migratorias constituyen muertes arbitrarias que comprometen la responsabilidad del Estado. La militarización ha hecho más probable el uso excesivo de la fuerza, transformando a los migrantes en “el enemigo” y dando a entender a los agentes del Estado que deben tratarlos como los soldados tratan a los combatientes enemigos, en lugar de actuar como agentes de policía cuyo uso de la fuerza está restringido por la ley.

29. Los Estados permiten, y a veces fomentan, la aplicación de tácticas en tierra y mar para repeler o dispersar a los migrantes, tácticas que ponen a propósito en peligro la vida de los migrantes. En algunos casos, los peligros proceden de elementos naturales, como cuando los agentes empujan los botes neumáticos mar adentro. En otros, el Estado coloca deliberadamente a los migrantes en zonas donde se sabe que bandas e individuos peligrosos se aprovechan de ellos. El Estado es responsable, en virtud del derecho internacional, de las muertes o lesiones que ocurran en esas circunstancias, aunque las muertes sean provocadas por dichas bandas. Los propios agentes del Estado pueden ser potencialmente culpables de asesinato¹⁹.

30. Algunos Estados han adoptado una política de extraterritorialidad con el fin de eludir la responsabilidad legal haciendo recaer en otros Estados la carga de mantener fuera a los migrantes. Sin embargo, los Gobiernos de los países de destino que financian a los Gobiernos de los países de origen o tránsito para que arresten, detengan o devuelvan a los migrantes pueden ser cómplices en violaciones del derecho a la vida, especialmente si se tiene en cuenta que las prácticas atroces de algunos de esos Estados financiados son bien conocidas. Los Gobiernos de los países de destino no pueden fingir ignorancia para eludir su responsabilidad²⁰.

31. Las restricciones aplicadas por el Estado a bienes y servicios necesarios, como la atención médica, el agua y el refugio, violan la prohibición de la privación arbitraria de la vida y pueden dar lugar a muertes arbitrarias que comprometan la responsabilidad del Estado. De ello se deriva como corolario esencial que los Estados que no quieran o no puedan proporcionar esos bienes o servicios deben aceptar y facilitar que los agentes humanitarios lo hagan y no pueden impedirse legalmente.

32. Los Estados tienen la obligación positiva de prestar servicios para salvar vidas en la mayor medida posible, utilizando todos los recursos nacionales e internacionales posibles, así como los proporcionados por agentes humanitarios. También tienen la obligación negativa de no rechazar o denegar los servicios humanitarios. Solo la pérdida inminente y equivalente de vidas directamente atribuible a la prestación de tales servicios humanitarios justificaría su prohibición. Cuando están en juego vidas civiles —como ocurre en el caso de los migrantes que necesitan agua o refugio, o de las poblaciones que pueden morir de hambre mientras están bajo el control de agentes no estatales considerados “terroristas”— es difícil imaginar que un Estado pueda encontrar una justificación para denegar la ayuda.

33. Los Estados que criminalizan servicios humanitarios esenciales en nombre del control de la inmigración incumplen de ese modo su deber de respetar y proteger el derecho a la vida. Pero es que hay Estados que criminalizan incluso a personas por ayudar a sus propios familiares, mientras que 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, exime de toda responsabilidad los actos humanitarios para proteger los derechos de los migrantes.

34. Los Estados han de cumplir su obligación de eximir a la ayuda humanitaria de las restricciones antiterroristas, incluso permitiendo que se proporcione ayuda médica a miembros de grupos armados. Una de las normas fundamentales del derecho internacional

¹⁹ A/72/335, párrs. 25 a 35.

²⁰ *Ibid.*, párrs. 36 a 40.

humanitario es la prestación imparcial de asistencia médica a todos los heridos y enfermos, incluidos los combatientes enemigos y las poblaciones que están bajo su control. Ese principio fundamental es violado²¹. Ha de permitirse que la ayuda humanitaria se entregue libremente y sin obstáculos.

VII. Enfoque funcional de las obligaciones extraterritoriales de respetar y proteger contra los asesinatos arbitrarios y muertes ilícitas

35. La Relatora Especial se ha explayado sobre las obligaciones extraterritoriales de los Estados con respecto al derecho a la vida en numerosas ocasiones, entre otras cosas en el contexto del uso extraterritorial de la fuerza y con respecto a las responsabilidades de proteger, prevenir e investigar.

36. En virtud del derecho internacional de los derechos humanos, los Estados pueden asumir la jurisdicción extraterritorial en diversas circunstancias, como en casos de detención en el extranjero²², uso de la fuerza por agentes del Estado en el extranjero²³, uso de la fuerza por agentes consulares y diplomáticos en el extranjero, y ejercicio de atribuciones policiales y otras competencias legislativas y administrativas, incluida la expedición de pasaportes.

37. La Relatora Especial ha adoptado un enfoque funcional de la jurisdicción extraterritorial, basándose en las conclusiones alcanzadas por el Comité de Derechos Humanos en su observación general núm. 36 (2018) y por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

38. En su observación general núm. 36 (2018), el Comité de Derechos Humanos afirmó que los Estados podían ejercer control sobre los derechos de una persona realizando actividades que los afectasen de manera directa y razonablemente previsible²⁴. El alcance del control del Estado sobre el demandante²⁵ —o sobre algunos de sus derechos— es un tema constante en los litigios presentados ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y otros órganos. Por ejemplo, en el contexto de las fuerzas armadas que actúan fuera del territorio nacional de un Estado, el Tribunal estima que los actos de un Estado que afectan los derechos protegidos por el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos) de una persona que se encuentra fuera del territorio nacional de ese Estado, pueden ser competencia del Tribunal aunque la persona no se encuentre bajo la custodia del Estado, siempre que las violaciones se deriven directamente de los actos del Estado²⁶.

39. La Relatora Especial ha aplicado este enfoque en los casos en que un Estado tiene la capacidad de proteger el derecho a la vida frente a una amenaza inmediata o previsible²⁷. Lo hizo en relación con la muerte ilícita de refugiados y migrantes, la asistencia consular y el deber del Estado de advertir, entre otros.

40. Por ejemplo, en el trabajo que realizó, junto con la Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, respecto de los ciudadanos extranjeros residentes en campamentos

²¹ A/73/314, párr. 33.

²² Véase, por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Al-Skeini and others v. United Kingdom*, demanda núm. 55721/07, sentencia, 7 de julio de 2011.

²³ Véase, por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Isaak v. Turkey*, demanda núm. 44587/98, sentencia, 28 de septiembre de 2006; y *Andreou v. Turkey*, demanda núm. 45653/99, decisión de admisibilidad, 3 de junio de 2008.

²⁴ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 36 (2018), párr. 63.

²⁵ Comité de Derechos Humanos, *Lopez Burgos c. el Uruguay* (CCPR/C/13/D/52/1979), párr. 12.3. Véase también Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Coard y otros vs. Estados Unidos*, informe núm. 109/99, caso 10.951, 29 de septiembre de 1999, párr. 37; y *Alejandro Jr. y otros vs. Cuba*, informe núm. 86/99, caso 11.589, 29 de septiembre de 1999, párr. 25.

²⁶ *Andreou v. Turkey*.

²⁷ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Osman v. United Kingdom*, demanda núm. 23452/94, 28 de octubre de 1998, párrs. 32 y 33.

del norte de la República Árabe Siria, descubrió que los Estados pueden tener jurisdicción sobre sus ciudadanos residentes en campamentos en el extranjero porque las acciones del Estado influyen directamente en su derecho a la vida, y puede que solo el Estado tenga la capacidad de protegerlos contra daños previsibles como la tortura, la desaparición forzada y la muerte²⁸.

41. En su trabajo sobre las muertes ilícitas de refugiados y migrantes, la Relatora Especial determinó que los Estados han asumido una jurisdicción funcional sobre mares como el Mediterráneo. Al asumir la jurisdicción con fines de seguridad, los Estados han asumido simultáneamente la responsabilidad de tomar medidas para preservar vidas²⁹.

VIII. Muertes ilícitas en el contexto de los conflictos armados

42. En los cinco últimos años, la Relatora Especial también ha sido testigo de multitud de intentos de obtener por la fuerza la jurisdicción extraterritorial en nombre de la guerra contra el terrorismo o por otros motivos. En la mayoría de los casos, dichos intentos violaron el derecho internacional y dieron lugar a conflictos prolongados y de baja intensidad, sin límites geográficos o temporales claros, que han difuminado cada vez más la distinción entre la guerra y la paz y han causado muchas víctimas civiles.

43. Las proezas tecnológicas de la “segunda era de los drones” han permitido este aumento sustancial del uso extraterritorial de la fuerza. Las distorsiones jurídicas e ideológicas en que se basan han conducido al asesinato selectivo de un agente estatal en otro Estado y han llevado “la técnica emblemática de la llamada ‘guerra contra el terror’... al contexto de las relaciones interestatales”³⁰.

44. Esta atención prestada a los drones también se derivó de una realidad, a saber, que los drones son una tecnología de “entrada” que abre la puerta a la inteligencia artificial militarizada emergente, a la guerra algorítmica y robótica, a los enjambres de drones y a una relajación general del control humano sobre la aplicación de la fuerza letal. Los drones armados de hoy son los robots asesinos de mañana³¹.

45. En los cinco últimos años se han intensificado los ataques deliberados contra civiles y bienes de carácter civil, como escuelas y hospitales, en Libia, la República Árabe Siria y el Yemen, por ejemplo, lo que pone de manifiesto una trágica erosión de la adhesión a los principios humanitarios³².

A. Labor de los titulares del mandato en relación con los conflictos armados

46. Existe una larga historia de interacción entre el mandato de la Relatoría Especial, el derecho internacional humanitario y los conflictos armados. Desde el principio, el mandato se ha ocupado de las muertes causadas en el contexto de las hostilidades. En particular, los titulares del mandato han abordado los siguientes aspectos:

a) El Relator Especial Amos Wako observó que durante los conflictos armados se cometían con frecuencia ejecuciones sumarias y arbitrarias, por lo que el derecho internacional humanitario era un elemento importante del marco jurídico del mandato;

²⁸ A/74/318.

²⁹ A/72/335, párr. 64.

³⁰ Véase www.justsecurity.org/67937/soleimani-strike-marks-a-novel-shift-in-targeted-killing-dangerous-to-the-global-order/.

³¹ Comunicación personal de James Rogers, Profesor Adjunto de Estudios de Guerra, Centro de Estudios de Guerra, Universidad del Sur de Dinamarca, marzo de 2021.

³² Cuando la inmensa mayoría de las víctimas en las guerras son civiles, está claro que se están incumpliendo a gran escala los principios de distinción, proporcionalidad, necesidad y precaución (S/2019/373). Se calcula que el 85 % de las víctimas de guerra son civiles.

b) El Relator Especial Bacre Waly Ndiaye estudió el genocidio de Rwanda e investigó la existencia de fosas comunes en Croacia;

c) La Relatora Especial Asma Jahangir prestó atención a las masacres cometidas en la República Democrática del Congo y al conflicto de Kosovo³³;

d) El Relator Especial Philip Alston examinó los asesinatos selectivos con drones en el Afganistán y Colombia, entre otros lugares;

e) El Relator Especial Christof Heyns hizo que el tema de las armas autónomas cobrara protagonismo en la agenda internacional.

47. Las principales resoluciones que definen el mandato incluyen varias referencias a los conflictos armados y a las muertes causadas en el contexto de los conflictos armados. En los últimos años, la Asamblea General se ha referido explícitamente al derecho internacional humanitario y ha instado a los Gobiernos a que adopten todas las medidas necesarias y posibles, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, para evitar la pérdida de vidas durante los conflictos armados³⁴.

48. Desde el punto de vista normativo, esto ha llevado a los titulares del mandato a estudiar la interacción entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Con el tiempo, y en respuesta a incidentes concretos o a la evolución jurídica, también se han incluido otros regímenes jurídicos: el primero está relacionado con la legítima defensa y la aplicación de la prohibición del uso de la fuerza establecida en la Carta de las Naciones Unidas; el segundo es el denominado régimen jurídico internacional de lucha contra el terrorismo, que ha tenido una gran repercusión tanto en el derecho internacional de los derechos humanos como en el derecho internacional humanitario.

49. El Sr. Alston (Relator Especial de 2004 a 2010) y el Sr. Heyns (Relator Especial de 2010 a 2016) se explayaron sobre la relación existente entre esos regímenes jurídicos y abogaron firmemente por la continua aplicabilidad del derecho internacional de los derechos humanos en el contexto de los conflictos armados.

50. El Sr. Alston aclaró que el derecho internacional humanitario no sustituía al derecho de los derechos humanos durante un conflicto armado e indicó que para interpretar determinados derechos humanos podían ser más útiles algunas normas más específicas del derecho internacional humanitario.

51. El Sr. Heyns fue más allá, especialmente en el contexto de los asesinatos selectivos con drones, y defendió la aplicación de un enfoque holístico del derecho internacional, en el sentido de que para que un determinado ataque con drones fuera lícito con arreglo al derecho internacional, debía cumplir las obligaciones legales de todos los regímenes jurídicos internacionales aplicables. Aunque un ataque concreto con drones pueda cumplir los requisitos que justifican el uso de la fuerza entre Estados, puede ser incompatible con las normas aplicables del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos, o viceversa, y ser, por lo tanto, ilegal con arreglo al derecho internacional. El Sr. Heyns sostuvo que el derecho a la vida solo podía garantizarse adecuadamente si se cumplían las distintas obligaciones de las diversas partes constitutivas del derecho internacional.

B. Reafirmación de la importancia fundamental del derecho internacional de los derechos humanos en los conflictos contemporáneos

1. Implicaciones del uso de la fuerza letal extraterritorial

52. La Relatora Especial ha tratado de reconstruir de forma convincente la ilegalidad del uso de la fuerza letal (por ejemplo, mediante el uso de drones armados) fuera de las

³³ Las referencias a Kosovo se entenderán en el contexto de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad.

³⁴ Véanse las resoluciones 59/197, 61/173 y 63/182.

hostilidades armadas activas. Se ha centrado en dos cuestiones principales: la determinación del comienzo de un conflicto armado internacional y la aplicación de la doctrina de la legítima defensa.

53. En cuanto al primero, la Relatora Especial ha aplicado hipotéticamente la doctrina del “primer ataque” —según la cual el derecho humanitario debería aplicarse desde el momento en que un Estado utiliza la fuerza contra otro—, al asesinato selectivo del general iraní Soleimani. Ha destacado las dificultades empíricas y jurídicas que genera la aplicación de dicha doctrina, concretamente a un Estado no beligerante. Ha recomendado que, a menos que se cumplan una serie de condiciones estrictas, el régimen jurídico imperante sea el derecho internacional de los derechos humanos.

54. En cuanto a la doctrina de la legítima defensa, la Relatora Especial ha destacado que el enfoque expansionista de una minoría de Estados se basa en tres distorsiones: de tiempo, en el sentido de que el concepto de “inminencia” ya no es solo un criterio temporal; de geografía, en el sentido de que los Estados pueden atacar a grupos armados en cualquier lugar, incluso en países no beligerantes, si estos no pueden o no quieren hacer frente a las amenazas de aquellos; y de soberanía.

55. La Relatora Especial también ha advertido que el régimen jurídico internacional de lucha contra el terrorismo podría haberse convertido en el régimen jurídico *de facto* de los agentes armados no estatales, desplazando y debilitando el derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional, y erosionando el acceso a la protección y la rendición de cuentas de las víctimas, incluidas las de dichos grupos armados.

2. No existe una jerarquía de regímenes jurídicos ni algunos son superiores a otros

56. La Relatora Especial ha estudiado los conflictos de normas y de apreciaciones entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Rechaza el enfoque de la *lex specialis*, argumentando, junto con otras personas expertas³⁵, que el concepto de superioridad de un régimen jurídico no está respaldado por normas que rijan la relación entre diferentes regímenes jurídicos en el derecho internacional o interno, que hay poca práctica de los Estados u *opinio juris* que respalde esa teoría y que la Corte Internacional de Justicia ha determinado que “habría que tener en cuenta ambas ramas del derecho internacional, a saber, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario”³⁶.

57. La Relatora Especial ha destacado que en muchos conflictos internacionales y no internacionales contemporáneos, los combates se desarrollan en frentes esporádicos e imprevisibles, dejando a menudo grandes zonas de un país o región poco o nada expuestas al intercambio de disparos activo o continuo. En esas situaciones —sugiere la Relatora Especial—, las muertes ilícitas deberían evaluarse empleando un enfoque de integración sistémica³⁷ derivado del artículo 31, párrafo 3 c), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y aplicado por la Corte Internacional de Justicia en la causa relativa a las *Plataformas petrolíferas*³⁸. Según este enfoque, las obligaciones impuestas en los tratados se interpretan tomando como referencia su entorno normativo completo, en el sentido de que las distintas disposiciones de todos los tratados están conectadas y cada tratado debe interpretarse teniendo en cuenta los demás. Para ello es necesario tener en cuenta la finalidad de las leyes, junto con análisis contextuales y situacionales de los casos en cuestión.

³⁵ Marko Milanovic, “The lost origins of *lex specialis*: rethinking the relationship between human rights and international humanitarian law”, en *Theoretical Boundaries of Armed Conflict and Human Rights* (Nueva York, Cambridge University Press, 2016), Jens David Ohlin (ed.).

³⁶ *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, fallo, I.C.J. Reports 2005, pág. 168, párr. 216.

³⁷ Véase www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/18918131.2017.1353213?journalCode=rnh20.

³⁸ *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, fallo, I.C.J. Reports 2003, pág. 161.

3. Obligaciones de los grupos armados en materia de derechos humanos

58. La Relatora Especial también ha señalado que los marcos jurídicos aplicados tradicionalmente a los grupos armados —el derecho internacional humanitario, el derecho penal internacional y los instrumentos internacionales del ámbito de la lucha contra el terrorismo— no tienen en cuenta el control ejercido por los grupos armados y el alcance de sus funciones de gobierno. En su opinión, la mejor forma de abordar estas funciones es mediante el derecho internacional de los derechos humanos. Tras rastrear la personalidad jurídica de los grupos armados y sus obligaciones en materia de derechos humanos hasta el derecho convencional y consuetudinario, la Relatora Especial ha ofrecido un marco para exigir responsabilidades a dichos grupos. Basándose en estudios jurídicos y sociológicos, ha destacado los siguientes aspectos:

a) Control territorial. Los estudios empíricos señalan la naturaleza cambiante y escurridiza del territorio en el contexto de los conflictos, lo que pone de relieve la necesidad de un enfoque matizado³⁹. En las situaciones en que un agente no estatal armado no controla el territorio, sigue estando vinculado por el derecho internacional consuetudinario de los derechos humanos en virtud de su funcionalidad y siempre que cumpla el requisito de organización⁴⁰. La multiplicación de los ciberataques contra objetivos públicos, militares y civiles subraya la necesidad de un enfoque matizado, tanto en los conflictos armados internacionales como en los no internacionales;

b) La organización como gobierno. Mientras que el derecho internacional y la doctrina han definido en gran medida el concepto de organización en términos militares⁴¹, la Relatora Especial ha recomendado que se aborde centrándose en las funciones de gobierno de los agentes armados no estatales. Señala las numerosas pruebas empíricas que permiten concluir que los grupos rebeldes⁴² y las organizaciones delictivas⁴³ pueden gobernar mediante la anarquía, la incertidumbre y el miedo, pero también pueden promulgar y aplicar normas, introducir mecanismos de resolución de conflictos y desempeñar funciones de mantenimiento del orden⁴⁴. Las pruebas demuestran que la capacidad de los grupos armados para establecer y mantener el control se basa en gran medida en su capacidad para superar al Estado o para imponer sus propios sistemas de gobierno y suscitar la colaboración de la población civil. En el plano normativo, esto confirma la importancia de aplicar el derecho internacional de los derechos humanos a los agentes armados no estatales en los conflictos armados no internacionales y en las situaciones de violencia no convencional. También subraya la necesidad de comprender mejor las funciones de gobierno de los agentes armados no estatales y de elaborar indicadores para mejorar la protección de los derechos humanos, fomentar el diálogo y garantizar la rendición de cuentas en esos contextos;

c) Un enfoque gradual de las obligaciones. La Relatora Especial ha recomendado que la aplicación de las obligaciones en materia de derechos humanos a los agentes armados no estatales dependa del contexto, sea específica para cada grupo y se lleve a cabo de forma

³⁹ De conformidad con la jurisprudencia sobre los crímenes de lesa humanidad, los agentes armados no estatales deben demostrar que tienen la capacidad de llevar a cabo un ataque de la magnitud requerida por el artículo 7 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (Corte Penal Internacional, *The Prosecutor v. Germain Katanga*, causa ICC-01/04-01/07, fallo de acuerdo con el artículo 74 del Estatuto, 7 de marzo de 2014, párr. 1119; Katharine Fortin, *The Accountability of Armed Groups under Human Rights Law* (Oxford University Press, 2017), cap. 10).

⁴⁰ Fortin, *The Accountability of Armed Groups under Human Rights Law*, págs. 382 a 385.

⁴¹ Los indicadores incluyen la existencia de una estructura de mando, los modos de comunicación utilizados, si se imparte formación militar, la existencia de relaciones exteriores, la capacidad de controlar el territorio y la capacidad de aprovisionamiento.

⁴² Zachariah Mampilly, *Rebel Rulers: Insurgent Governance and Civilian Life during War* (Cornell University Press, 2011); Ana Arjona, Nelson Kasfir y Zachariah Mampilly (eds.), *Rebel Governance in Civil War* (Cambridge University Press, 2015).

⁴³ Enrique Desmond Arias, *Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean* (Cambridge University Press, 2017); Kent Eaton, "The downside of decentralization: armed clientelism in Colombia", *Security Studies*, vol. 15, núm. 4 (2006), págs. 533 a 562; Angélica Durán-Martínez, "To kill and tell? State power, criminal competition and drug violence", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 59, núm. 8 (2015), págs. 1377 a 1402.

⁴⁴ Fortin, *The Accountability of Armed Groups under Human Rights Law*, pág. 362.

gradual mediante un examen de indicadores interrelacionados que tengan en cuenta la naturaleza y el alcance del control de los agentes armados no estatales, su grado de gobierno y, en consecuencia, el alcance de su capacidad.

59. La Relatora Especial también ha destacado las obligaciones que deben ser vinculantes para los grupos armados, a saber: a) el principio de no discriminación; b) la prohibición de la privación arbitraria de la vida; y c) la prohibición de denegar el acceso a la asistencia internacional, junto con la obligación de tomar todas las medidas razonables para proteger y garantizar el acceso a la ayuda humanitaria y otros servicios, especialmente a los grupos vulnerables, sin discriminación⁴⁵.

IX. Respuesta a las muertes causadas por la policía

60. Durante su mandato, la Relatora Especial ha registrado un asombroso número de homicidios cometidos por la policía u otras fuerzas de seguridad en todo el mundo, muchos de ellos en tres situaciones arquetípicas, a saber: en el contexto de las denominadas guerras contra las drogas o de las actividades contra las bandas y la delincuencia; en el contexto de los actos de violencia y homicidios cometidos por la policía contra minorías; y en el contexto de las manifestaciones.

61. Tras observar que la mayoría de las muertes causadas por la policía se han producido en el contexto de las denominadas guerras contra las drogas o de las actividades contra las bandas y la delincuencia, la Relatora Especial ha enviado decenas de cartas de denuncia y de acción urgente en relación con las muertes ilícitas de residentes de comunidades pobres en, especialmente, el Brasil⁴⁶, Nigeria⁴⁷, Filipinas⁴⁸ y Venezuela (República Bolivariana de)⁴⁹. Ha puesto de relieve distintos *modus operandi* que indican violaciones de los principios de proporcionalidad, necesidad o precaución, y el papel de los gobernantes que incitan o justifican esos numerosos homicidios. Su carácter reiterado y sistémico la ha llevado a concluir que tales homicidios cometidos por la policía equivalen a una forma de depuración social. Durante los últimos años de su mandato, la Relatora Especial observó un preocupante incremento del número de asesinatos cometidos en masa por fuerzas de seguridad contra presuntos opositores políticos, así como contra abogados y miembros de la sociedad civil críticos con la postura oficial sobre la violencia policial. En ningún lugar se puso esto más claramente de manifiesto que en Filipinas.

62. La Relatora Especial prestó también atención al efecto desproporcionado de la violencia y los homicidios policiales en las minorías (por ejemplo, afrodescendientes y grupos indígenas). El asesinato de George Floyd en los Estados Unidos de América, en 2020, impulsó el movimiento mundial contra el racismo en la actuación policial. La Relatora Especial observa que, durante el último decenio, son precisamente esas comunidades y las personas que las componen las que han sido objeto específico de diversas “guerras”: contra las drogas, contra la delincuencia y contra el “terrorismo”. Considera que para que las respuestas sean eficaces es necesario un replanteamiento histórico y global de la labor policial, que la sitúe en el contexto más amplio de las políticas públicas y la vincule firmemente a una inversión proporcional en políticas sociales y económicas, incluidas las relativas a la educación y la salud mental y física.

63. La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha exacerbado las desigualdades sociales y económicas, empujando a millones de personas a la pobreza y la pobreza extrema. A menos que se tomen medidas urgentes para hacer frente a los efectos de la pandemia, la Relatora Especial teme que los próximos años seamos testigos de otro tipo de epidemia: de homicidios policiales a una escala nunca vista.

64. Durante los últimos años de su mandato, distintas manifestaciones celebradas en Belarús, los Estados Unidos, el Iraq e Israel, así como en Hong Kong (China), fueron objeto

⁴⁵ S/PRST/2014/3.

⁴⁶ Véanse, por ejemplo, AL BRA 9/2019 y AL BRA 10/2018.

⁴⁷ Véanse, por ejemplo, AL NGA 6/2020, AL NGA 5/2020 y AL NGA 5/2019.

⁴⁸ Véanse, por ejemplo, AL PHL 2/2020, AL PHL 4/2019, AL PHL 10/2018 y AL PHL 9/2018.

⁴⁹ Véanse, por ejemplo, AL VEN 9/2020 y AL VEN 2/2019.

de un uso de la fuerza que provocó la pérdida de un número asombroso de vidas humanas. Apoyándose en los estándares normativos establecidos por uno de sus predecesores⁵⁰, la Relatora Especial ha señalado que el uso excesivo de la fuerza contra manifestantes rara vez se investiga de forma efectiva y que, por tanto, es muy poco frecuente que los responsables rindan cuentas de sus actos y son escasos los países que realizan las reformas necesarias en cuanto a la preparación y las técnicas policiales. Ha pedido que se adopten medidas mucho más estrictas para regular el uso de las llamadas armas no letales⁵¹.

X. Pena de muerte

65. La pena de muerte es un tema importante del mandato y los titulares han dirigido con frecuencia cartas de acción urgente a Estados que imponen la pena de muerte en violación del artículo 6, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

66. La Relatora Especial ha reiterado las posturas de sus predecesores, a saber, que la pena de muerte solo puede imponerse en situaciones de homicidio doloso, que el derecho internacional exige la abolición progresiva de la pena de muerte y que la pena de muerte puede constituir tortura u otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, que están prohibidos por el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y violan el derecho a la dignidad⁵².

67. La Relatora Especial se ha referido a la incipiente norma consuetudinaria internacional que prohíbe la pena de muerte como forma de castigo cruel, inhumano y degradante y la considera una crueldad que va más allá de la propia ejecución. En lo que se ha denominado “fenómeno del corredor de la muerte”, los presos condenados a muerte pueden sufrir graves traumas mentales y un deterioro físico que pueden equivaler a un trato cruel, inhumano o degradante, o incluso a tortura. El Comité de Derechos Humanos ha observado que:

Los retrasos desmesurados en la ejecución de una sentencia de muerte que superen cualquier lapso de tiempo razonable para agotar todos los recursos legales también pueden constituir una violación del artículo 7 del Pacto, especialmente cuando el período prolongado en espera de ejecución exponga a los condenados a condiciones difíciles o estresantes [...] o cuando la persona condenada sea particularmente vulnerable debido a factores como la edad o el estado mental⁵³.

68. La Relatora Especial ha puesto también de relieve que, si bien el Pacto permite a los Estados retencionistas seguir aplicando la pena de muerte —aunque con arreglo a parámetros estrictos—, ello no debe interpretarse como una justificación para privar de la vida a personas, por mucho que hayan sido condenadas legalmente a muerte, ni hace que la ejecución de una condena a muerte sea estrictamente legal. Dicho de otro modo, la pena de muerte viola el derecho a la vida protegido por el artículo 6 del Pacto y equivale a un trato cruel, inhumano o degradante en virtud del artículo 7⁵⁴.

A. Mujeres condenadas a muerte

69. La Relatora Especial ha tratado de adoptar una perspectiva con mayor equilibrio de género sobre la pena de muerte. Las mujeres y niñas constituyen una minoría de las personas que se encuentran en el corredor de la muerte y, en consecuencia, a menudo son invisibles. Muchas veces se ignoran su difícil situación y sus necesidades, así como las circunstancias específicas que las han llevado allí, que con gran frecuencia incluyen múltiples violaciones

⁵⁰ A/HRC/17/28 y A/HRC/31/66.

⁵¹ AL USA 31/2020. Véase también www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26805&LangID=E.

⁵² Véase A/67/279, párr. 36.

⁵³ Observación general núm. 36 (2018), párr. 40.

⁵⁴ Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Corte Suprema, *Elgizouli (Appellant) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)*, causa UKSC 2019/0057, sentencia de 25 de marzo de 2020.

de derechos humanos derivadas de la discriminación por motivos de género y la pobreza. La mayoría de las mujeres condenadas a muerte proceden de entornos con graves carencias socioeconómicas; muchas son analfabetas. En algunos países, la gran mayoría son migrantes o extranjeras. Algunas están en el corredor de la muerte por delitos relacionados con las drogas —por ejemplo, por haber actuado como “mulas” de contrabando de droga—, pero tales delitos no alcanzan el umbral de gravedad exigido por el derecho internacional para que una condena a muerte sea legal. La mayoría de las niñas que se encuentran en el corredor de la muerte están allí por haber matado a una figura de autoridad en el contexto de un matrimonio infantil o de violencia de género, a pesar de que el derecho internacional prohíbe terminantemente ejecutar a cualquier persona que tuviera menos de 18 años en el momento en que se cometió el delito.

B. Asistencia consular

70. Desde el principio de su mandato, la Relatora Especial ha recibido muchas quejas en el sentido de que los países de origen de los detenidos consideran discrecional la prestación de asistencia consular a sus ciudadanos. También ha recibido pruebas alarmantes de que en varios Estados se impone la pena de muerte de manera desproporcionada a los extranjeros, especialmente trabajadores migrantes de Asia y África. Por lo tanto, ha tratado de explorar la medida en que los Estados tienen la obligación de proporcionar asistencia consular a sus ciudadanos cuando se enfrentan a la pena de muerte en el extranjero.

71. La Relatora Especial ha sostenido que el derecho a recibir asistencia consular comprende la obligación del Estado que detiene de informar a los detenidos extranjeros de su derecho a la asistencia consular y la obligación del Estado de origen de proporcionar a sus ciudadanos detenidos la asistencia consular adecuada. La responsabilidad de proteger de un Estado puede invocarse extraterritorialmente cuando dicho Estado tiene la capacidad de proteger el derecho a la vida de una persona frente a una amenaza inmediata o previsible. El Estado de origen puede tener jurisdicción sobre sus ciudadanos detenidos en el extranjero en la medida en que influye directamente en el ejercicio de su derecho a la vida. La Relatora Especial ha demostrado, mediante un examen en profundidad de la *opinio juris* y de las prácticas de los Estados, que la prestación de asistencia consular por el Estado de origen puede corresponder a una norma consuetudinaria internacional emergente.

72. La Relatora Especial ha elaborado directrices para ayudar a los Estados a prestar una mejor asistencia consular a sus ciudadanos que se encuentren en el corredor de la muerte, pero que también pueden aplicarse a todos los ciudadanos del Estado detenidos, cualquiera que sea la acusación que se haya formulado contra ellos⁵⁵.

C. El corredor de la muerte y los delitos de “terrorismo”

73. La labor de la Relatora Especial sobre la pena de muerte también se ha centrado en las “acciones terroristas” mal definidas, la ampliación del número de delitos punibles con la muerte y la reanudación de las ejecuciones por delitos relacionados con el terrorismo tras años de moratoria sobre las ejecuciones. La Relatora Especial ha denunciado la imprecisión de las leyes antiterroristas y las definiciones generales de los delitos relacionados con el terrorismo que incluyen la pena de muerte para actos no violentos o que no constituyen los “más graves delitos” (homicidios dolosos). Del mismo modo, la creación, organización o dirección de un grupo “terrorista” puede castigarse con la pena de muerte en algunos Estados aunque no se hayan perpetrado ni ordenado homicidios dolosos.

74. La Relatora Especial ha prestado atención también a la retirada de la asistencia consular a los ciudadanos detenidos en el extranjero por delitos de terrorismo y ha argumentado que los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que niegan la protección consular a una persona a causa del delito que presuntamente ha cometido violan las obligaciones del Estado de proteger el derecho a la vida y defender la prohibición de la discriminación.

⁵⁵ [A/74/318](#).

75. Incluso Estados resueltamente abolicionistas han tolerado el uso de la pena capital contra sus ciudadanos, contraviniendo sus obligaciones legales y sus posturas morales. Se diría que han recurrido a la pena de muerte por delegación, subcontratando su aplicación a ciudadanos que consideran indignos de su protección. Ello equivale a importar la brutalidad de la pena de muerte y a normalizar su desigualdad, arbitrariedad y crueldad. Los derechos humanos son inherentes al ser humano, no se ganan. No pueden anularse arbitrariamente, por repugnante que sea el delito cometido. Cuando un Estado se ha comprometido a defender la prohibición de la pena de muerte, debe hacerlo universalmente, incluso extraterritorialmente respecto de sus ciudadanos en el extranjero.

XI. Ritos funerarios y derechos humanos

76. La mala fama persigue a este mandato en múltiples aspectos, y quizá el más infame sea el relativo al principio y el final de la vida. Durante su desempeño en el cargo, la Relatora Especial ha indagado una dimensión olvidada, a saber, los derechos humanos en el momento de la muerte: ¿hasta cuándo se debe defender el derecho a la vida y en qué condiciones?

77. La Relatora Especial ha destacado que las obligaciones en materia de derechos humanos se extienden más allá de la vida y hasta la muerte, abarcando la dignidad de los restos humanos y los derechos de los seres queridos a guardar luto con dignidad. Entre los últimos de nuestros derechos humanos figuran los relacionados con los ritos funerarios⁵⁶.

78. En el contexto de las fosas comunes, la Relatora Especial ha reunido las normas jurídicas aplicables para establecer un marco de derechos humanos sobre el tratamiento respetuoso y legal de dichas fosas. Ha señalado las obligaciones de los Estados en relación con el tratamiento respetuoso de los restos humanos, la identificación y conservación de pruebas sobre la causa de la muerte, la conmemoración respetuosa y la participación activa de las familias y comunidades. Ha instado a la comunidad internacional a que intensifique su apoyo a los países y comunidades donde se encuentran fosas comunes y ha pedido un mayor respeto a la diversidad de las reivindicaciones sobre esos lugares, que se preste atención al contexto local y que se reconozca que los derechos y obligaciones pueden contribuir a lograr un equilibrio justo entre intereses contrapuestos.

XII. Nuevas herramientas internacionales para un mundo lleno de tensiones

79. A lo largo de su mandato, la Relatora Especial ha tratado de recomendar políticas e instrumentos adecuados para un mundo cada vez más tenso, lo cual puede comprobarse a muchos niveles, como las políticas de securitización y militarización, pero también en el ámbito normativo. A continuación se exponen sus recomendaciones.

A. Asesinatos por motivos políticos

80. La Relatora Especial considera que la época actual recuerda a la Guerra Fría. Está surgiendo una nueva era de asesinatos por motivos políticos, con agentes estatales y no estatales que optan cada vez más por las ejecuciones extrajudiciales como medio de silenciar a las personas críticas y a los opositores políticos.

81. La Relatora Especial señala la presencia de nuevas armas, como las de microondas o las acústicas, diseñadas para causar elevados niveles de malestar físico, pérdida de memoria, estupor mental, problemas auditivos y dolores de cabeza⁵⁷, y exhorta a las Naciones Unidas a que se doten de los medios e instrumentos necesarios para responder eficazmente a estas novedades y a su utilización selectiva contra personas concretas.

⁵⁶ A/72/335 y A/75/384.

⁵⁷ Comunicación personal de James Rogers, Profesor Adjunto de Estudios de Guerra, Centro de Estudios de Guerra, Universidad del Sur de Dinamarca, marzo de 2021.

82. La Relatora Especial observa que, aunque la comunidad internacional ha respondido bastante bien ante las situaciones de “violaciones masivas de derechos humanos”, apenas lo ha hecho ante los crímenes contra personas a título individual. Sin embargo, estos suelen ser los primeros signos de algo mucho peor que está por venir. La Relatora Especial recomienda que se cree un mecanismo permanente de investigación y rendición de cuentas integrado por especialistas internacionales independientes en investigaciones y enjuiciamientos, así como por los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos y miembros de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, para: a) investigar, de conformidad con las normas nacionales e internacionales de derecho penal, las denuncias de asesinatos selectivos o desapariciones; b) reforzar la rendición de cuentas judicial, entre otras cosas, encontrando posibles vías de administración de justicia a nivel nacional, regional e internacional; c) preparar expedientes para facilitar y agilizar la celebración de procesos penales imparciales e independientes de acuerdo con las normas de derecho nacional, regional e internacional, en cortes o tribunales que tengan, o puedan tener en el futuro, jurisdicción sobre los crímenes investigados; y d) identificar otros mecanismos para hacer justicia y acabar con la impunidad, incluso a nivel político y diplomático.

83. La Relatora Especial ha exhortado a los Estados a velar por que los organismos de seguridad y otros agentes pertinentes cumplan sus obligaciones de diligencia debida protegiendo el derecho a la vida de quienes puedan ser perseguidos por Estados y agentes no estatales por el hecho de expresar pacíficamente sus opiniones y ejercer actividades de modo pacífico, tanto *online* como *offline*. Pide a todos los agentes pertinentes que refuercen el cumplimiento de su deber de advertir a las víctimas potenciales de los posibles atentados violentos contra su vida, incluso fuera del territorio nacional cuando el Estado tenga atribuciones, control o autoridad sobre el disfrute del derecho a la vida.

84. La Relatora Especial ha recomendado el establecimiento de “sanciones Khashoggi” para proteger a periodistas, personas defensoras de los derechos humanos y disidentes de los actos de violencia y la impunidad asociada. Dichas sanciones se aplicarían mayoritariamente a agentes individuales de alto nivel responsables de amenazas persistentes, actos de violencia, asesinatos selectivos y abusos de poder para eludir la investigación y obstruir la búsqueda de justicia por tales delitos. Las sanciones deberían imponerse teniendo en cuenta los posibles efectos colaterales no deseados en el disfrute de los derechos humanos por la población general de los Estados pertinentes.

B. Régimen de control de los drones

85. La Relatora Especial hace especial hincapié en la amenaza que supone la ausencia de un verdadero régimen para controlar los drones, habida cuenta de la renovada carrera de armamentos y el rápido desarrollo de las armas activadas por inteligencia artificial. Enjambres de miles de drones preprogramados, cada uno con una función determinada, están allanando el camino a una nueva generación de armas de destrucción masiva, sobre todo por su incapacidad inherente para diferenciar entre objetivos militares y civiles. Ya existen drones armados que eligen su propio objetivo si pierden la señal de contacto con el control central. Los sistemas de armas autónomos letales plantean serias dudas sobre su sujeción a un control humano determinante. La última generación de drones armados es capaz de realizar vuelos automatizados, lo que significa que un equipo de pilotos de drones y operadores de sensores puede, en teoría, supervisar —aunque no controlar directamente—, varios sistemas de drones al mismo tiempo. En combinación con la problemática tecnología de reconocimiento facial, esas armas pueden localizar y matar a personas destacadas sin que intervenga un solo ser humano. Las conversaciones sobre la imposición de controles a los sistemas de armas autónomos letales están estancadas desde noviembre de 2020, cuando las partes en la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales no lograron ponerse de acuerdo sobre el programa de trabajo para 2021, pero la necesidad de reanudar el diálogo multilateral es urgente⁵⁸.

⁵⁸ Comunicación personal de James Rogers, Profesor Adjunto de Estudios de Guerra, Centro de Estudios de Guerra, Universidad del Sur de Dinamarca, marzo de 2021.

86. Para controlar el desorden de la segunda era de los drones, la Relatora Especial ha pedido un régimen de control de los drones y ha recomendado que los Estados inicien un proceso transparente y multilateral para elaborar normas rigurosas sobre el diseño, la exportación y el uso de drones; establezcan controles más estrictos a la transferencia de drones militares y de doble uso; y apliquen criterios claros para evitar transferencias irresponsables. Los acuerdos de venta de drones han de incluir cláusulas de protección de la población civil y respetar el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Los Estados han de colaborar para adoptar un proceso específico de supervisión del uso final efectivo a fin de informar con transparencia sobre el resultado de los ataques con drones y su impacto en la población civil y en los denominados “objetivos”. La Relatora Especial recomienda al Secretario General que establezca comisiones internacionales de investigación o misiones de constatación de los hechos para investigar los asesinatos selectivos llevados a cabo con drones en nombre de la legítima defensa.

C. Justicia para las víctimas de agentes armados no estatales

87. La Relatora Especial ha examinado asesinatos arbitrarios cometidos por agentes armados no estatales, incluidos grupos armados y cárteles criminales, y ha denunciado la falta de justicia para las víctimas de esos grupos, en particular cuando son calificados de “terroristas” por los Estados o en una resolución de las Naciones Unidas. Ha recomendado que la comunidad internacional o los Estados a título individual establezcan, tal vez a modo de prueba en un primer momento, fondos fiduciarios para proporcionar recursos y reparaciones a las víctimas. Estos fondos podrían constituirse con las finanzas recaudadas mediante la imposición de sanciones a los dirigentes de los agentes armados no estatales responsables de violaciones de los derechos humanos, asesinatos arbitrarios incluidos. En el contexto de su labor sobre las violaciones cometidas en el Iraq y la República Árabe Siria por el Estado Islámico en el Iraq y el Levante (EIIL), la Relatora Especial ha señalado que los Estados Miembros tienen la obligación de congelar los activos de las personas y entidades que apoyan al EIIL⁵⁹. La Relatora Especial apoya los llamamientos para que los Estados Miembros publiquen de forma proactiva las cifras de los activos congelados que poseen y para que estos activos se destinen estrictamente a sufragar los costos de las reparaciones a las víctimas del grupo armado.

88. Siempre que sea posible, debe aplicarse el principio de jurisdicción universal para investigar las violaciones, incluidos los asesinatos arbitrarios, del derecho penal internacional y del derecho internacional de los derechos humanos cometidas por miembros individuales de agentes armados no estatales, y para enjuiciar a los responsables.

89. La Relatora Especial ha exhortado también a los Estados a que repatrien a su país de nacionalidad a los combatientes extranjeros actualmente retenidos por las fuerzas kurdas en el noreste de la República Árabe Siria con el fin de investigar su posible implicación en violaciones del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional, y de juzgarlos de acuerdo con la legislación nacional.

90. La Relatora Especial recomienda además que se establezca una taxonomía coherente de agentes armados no estatales y se defina una serie de indicadores para evaluar sus aptitudes de gobierno y su capacidad para asumir obligaciones en materia de derechos humanos.

D. Verdad y justicia para los refugiados y migrantes

91. La Relatora Especial ha pedido que se establezca un mecanismo internacional, permanente y multipartito encargado de supervisar la gobernanza y las actividades de coordinación para realizar búsquedas e identificar y localizar a los migrantes y refugiados desaparecidos, además de elaborar protocolos comunes para las operaciones de búsqueda y rescate y el tratamiento de los migrantes y refugiados muertos. Ha recomendado que se cree una comisión internacional de investigación y búsqueda de la verdad para descubrir y revelar

⁵⁹ Resolución 2253 (2015) del Consejo de Seguridad.

el alcance de las violaciones masivas de derechos de personas en movimiento —incluidas los asesinatos arbitrarios y muertes ilícitas— por Estados y agentes no estatales.

E. Gestión eficaz y basada en principios de las fosas comunes

92. En vista del gran número de fosas comunes existentes en todo el mundo, algunas de las cuales podrían albergar miles de cadáveres, la Relatora Especial ha exhortado a la comunidad internacional a que dé prioridad a la gestión eficaz y basada en principios de las fosas comunes. Para ello ha recomendado que se establezcan marcos jurídicos, en particular para la identificación, preservación e investigación de las fosas comunes a lo largo del tiempo y para su protección, así como una entidad jurídica u órgano de tutela legal integrado por representantes de las autoridades, las familias, las comunidades afectadas y los organismos de las Naciones Unidas.

F. Protección del espacio aéreo civil

93. La investigación de la Relatora Especial sobre el derribo del vuelo 752 de Ukraine International Airlines puso de manifiesto que los convenios internacionales vigentes sobre seguridad aérea son inadecuados para las acciones militares contra aeronaves civiles. Basándose en las conclusiones de la investigación realizada por la Comisión de Seguridad de los Países Bajos sobre el derribo del vuelo 17 de Malaysia Airlines, la Relatora Especial llegó también a la conclusión de que el sistema internacional de seguridad aérea civil no es adecuado y debe optimizarse urgentemente para abordar con eficacia la seguridad aérea en las zonas de conflicto. De hecho, debe acometerse con carácter prioritario una revisión completa.

94. La Relatora Especial ha pedido que se cree un organismo independiente tanto de los Estados como de las compañías aéreas para supervisar la seguridad aérea en relación con los conflictos y recopilar y difundir de forma transparente información sobre los riesgos para la aviación civil relacionados con el sobrevuelo de zonas de conflicto. Ha instado a la comunidad internacional a que se elaboren normas claras, explícitas e inequívocas sobre las situaciones en que los Estados deben cerrar su espacio aéreo. Además, ha exhortado a las compañías aéreas a que publiquen información sobre las rutas de vuelo y refuercen su capacidad de evaluación de los riesgos, entre otros medios cumpliendo las normas más estrictas y comprobando todas las fuentes de información al planificar las rutas de vuelo⁶⁰.

G. Privación arbitraria de la vida relacionada con la COVID-19

95. A lo largo de 2020, la Relatora Especial siguió de cerca las repercusiones de la pandemia de COVID-19 y las medidas adoptadas para combatirla, así como el cumplimiento por los Estados de sus obligaciones de respetar y proteger el derecho a la vida. Inicialmente centró su atención en dos situaciones en que, a su juicio, las obligaciones de los Estados eran más claras: la protección de las personas recluidas en lugares de detención y la protección contra el uso excesivo de la fuerza por la policía.

96. Con respecto a las obligaciones de los Estados relativas al encarcelamiento durante la pandemia de COVID-19, la Relatora Especial ha recordado que:

a) Siempre que los Estados asumen la custodia de una persona, tienen la responsabilidad de velar por su vida y su integridad física. En estas circunstancias, las muertes resultantes de la denegación de elementos esenciales para la vida como un espacio suficiente, una ventilación apropiada o una atención médica adecuada son muertes arbitrarias de las que los Estados son responsables;

b) Los Estados han de garantizar que los reclusos y otros detenidos tengan acceso a los servicios sanitarios disponibles en el país sin discriminación. Es importante entender

⁶⁰ Véase www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26782&LangID=E.

que los Estados no pueden invocar la falta de recursos económicos u otros problemas logísticos para reducir o eludir esta responsabilidad;

c) Los Estados deben liberar a todos los presos cuyo encarcelamiento sea ilegal o arbitrario, reducir el tamaño total de la población carcelaria, estudiar alternativas a la prisión preventiva y considerar la posibilidad de liberar inmediatamente a las personas detenidas por faltas y delitos leves, con las condiciones que sean necesarias⁶¹.

97. Aunque durante las emergencias sanitarias se permite el recorte temporal de algunos derechos y libertades, hay pruebas de Gobiernos que no limitan esas medidas a las estrictamente necesarias y proporcionadas. También existen riesgos probados de que, a largo plazo, estas “atribuciones pandémicas” recién adquiridas se arraiguen en los sistemas jurídicos y políticos. La Relatora Especial pone de relieve que los estados de excepción están aumentando la exposición de grupos e individuos ya de por sí vulnerables a la violencia policial. Recuerda a los Estados que las disposiciones por las que se aprueben dichos estados de excepción deben prestar atención al aumento de la vulnerabilidad y los consiguientes riesgos para la vida y la dignidad de las personas.

98. La Relatora Especial ha recordado que el derecho internacional permite suspender las disposiciones que garantizan la libertad de circulación, por ejemplo con toques de queda, siempre que se cumplan los requisitos de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Sin embargo, por sí solas, las suspensiones no deben constituir un motivo que justifique el uso policial de la fuerza y, mucho menos, de la fuerza letal.

99. Para millones de personas, políticas como los toques de queda pueden ser amenazas más directas a su dignidad y bienestar que la COVID-19. La Relatora Especial ha señalado que hay otras formas de realizar la labor policial que mediante la aplicación de la fuerza en primer lugar. El debate, la consulta y el diálogo con la comunidad deben ser también los principios operativos de la policía. Es lo que exige el derecho internacional y lo que requiere la protección de los derechos humanos en una pandemia.

100. La Relatora Especial ha recomendado también que, a los efectos de la no repetición y la rendición de cuentas, así como para evitar y prevenir los fallos de gobernanza e institucionales que la pandemia ha puesto de manifiesto, deben analizarse plena y completamente las causas y consecuencias de la pandemia. Por ello ha pedido que se realice una evaluación multidisciplinar, multisectorial y comparativa, basada en los derechos humanos, de la respuesta de la comunidad internacional a la pandemia. Esa labor independiente, imparcial y objetiva debe estar dirigida por un grupo internacional, multidisciplinar y multipartito que podría encargar estudios específicos para revisar el espectro de implicaciones institucionales, jurídicas y normativas⁶².

101. La Relatora Especial exhorta a los Estados a que combatan las desigualdades en el acceso a las vacunas y los tratamientos terapéuticos. El derecho a la vida de todas y cada una de las personas subyace a su llamamiento en favor del acceso mundial a las vacunas. La Relatora Especial recuerda que ningún Estado puede permitir que sus acciones, o las acciones de agentes no estatales situados dentro de sus fronteras, vulneren ese derecho. En el contexto de una pandemia, la obligación de un Estado para con sus propios residentes no puede cumplirse sin proteger también la vida de quienes se encuentran fuera de sus fronteras. La seguridad humana universal exige que las vacunas y los tratamientos terapéuticos que salvan vidas se pongan a disposición de todos de forma rápida y equitativa.

XIII. Conclusión

102. **A lo largo de sus decenios de existencia, el mandato ha abordado numerosas cuestiones y cada uno de sus titulares ha reforzado el impacto y la relevancia del**

⁶¹ Véase [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25912&LangID=E#:~:text=GENEVA%20\(29%20May%202020\)%20%E2%80%933,States%20Government%20to%20act%20now.](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25912&LangID=E#:~:text=GENEVA%20(29%20May%202020)%20%E2%80%933,States%20Government%20to%20act%20now.)

⁶² Para más detalles sobre el posible alcance de estos estudios, consúltese www.ohchr.org/EN/Issues/Executions/Pages/HumanRightsDispatches.aspx.

mandato realizando contribuciones específicas en respuesta a las demandas contextuales. En los cinco años de desempeño de esta Relatora Especial se produjo un marcado deterioro de los derechos humanos en todo el mundo, en particular en relación con el derecho a la vida. Ese período culminó con la pandemia de COVID-19, que ha puesto al descubierto desigualdades e injusticias estructurales y sistémicas y ha afectado de manera desproporcionada a los más pobres y provocado la muerte de 3 millones de personas. El mundo también ha sido testigo de un aumento de las tensiones políticas, militares y comerciales, de un incremento de los ataques contra personas defensoras de los derechos humanos, disidentes y periodistas, tanto dentro como fuera de los países, y de un recrudecimiento de los conflictos a medida que se ha ampliado el acceso a una multiplicidad de armas de tipo militar. Durante este mismo período se han socavado los ideales de los derechos humanos y se ha privado de recursos el sistema normativo internacional defendido por los órganos de tratados y los procedimientos especiales.

103. En este contexto, la Relatora Especial recuerda la advertencia lanzada en 1949, tras la Segunda Guerra Mundial y el Holocausto, de que el mal avanza astutamente: primero una minoría se afana en eliminar los mecanismos de control; a continuación se suprimen las libertades, una a una, en una esfera tras otra; ello provoca que la opinión pública y la conciencia se vean asfixiadas; y todo ello conduce lejos, incluso hasta el horno del crematorio. Contra semejante mal, aunque el mal de hoy día pueda parecer más banal, se ha de dar la alarma a todas las naciones. Y para ello, “en algún lugar ha de existir una conciencia”⁶³.

104. Ese “algún lugar” ha de incluir al Consejo de Derechos Humanos. Los procedimientos especiales y los órganos creados en virtud de tratados tienen el deber de capacitar y equipar esa conciencia: de advertir al Consejo de los peligros actuales e inminentes; de defender y ayudar a reforzar las garantías de derechos humanos; y de exigir a los Estados que respeten sus obligaciones. En ocasiones, el cumplimiento de esas responsabilidades entraña debates difíciles y arduos caminos. Pero la alternativa es el silencio, el miedo y las amenazas.

105. Es al deber de conciencia que esta Relatora Especial, junto con otros procedimientos especiales, el grupo de colegas más entregados que podría haber esperado, se ha dedicado en los cinco últimos años. La Relatora Especial exhorta al Consejo de Derechos Humanos a que haga todo lo que esté en su mano para ser absolutamente ese “algún lugar” en que se pueda confiar sin duda en que existe la conciencia.

XIV. Recomendación

106. Los patrocinadores del mandato y los Estados Miembros deberían situarlo directamente en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos rebautizándolo como “Relatoría Especial sobre la privación arbitraria de la vida”, “Relatoría Especial sobre las ejecuciones y muertes ilícitas” o “Relatoría Especial sobre el derecho a la vida”.

⁶³ Pierre-Henri Teitgen, discurso pronunciado ante la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa en septiembre de 1949, citado en Frank Emmert y Chandler Piché Carney, "The European Union Charter of Fundamental Rights vs. the Council of Europe Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms – A Comparison", *Fordham International Law Journal*, vol. 40, núm. 4 (2017).

Annex

Free and Equal Access to Vaccine: A Right to Life Issue

Introduction

“All efforts to prevent, treat and contain COVID-19 must be based on the bedrock human-rights based principles of international solidarity, cooperation and assistance. There is no room for nationalism or profitability in decision-making about access to vaccines, essential tests and treatments, and all other medical goods, services and supplies that are at the heart of the right to the highest attainable standard of health for all.”¹

1. The therapeutics and vaccines developed to combat COVID-19 are the product of a massive public and private collaboration. Governments around the world have provided significant funding, and many of the products developed have been built upon earlier work, also often funded at least partially by public sources.² Private citizens throughout the world have volunteered for clinical trials in significant numbers. Regulatory procedures have been streamlined. Private firms have likewise devoted their resources to the work. As a result, vaccines have been and are still being developed at record speed, and work on therapeutics continues. Yet, this progress threatens to be undone by the extensive control ceded by governments to private companies in the manufacture and distribution of these products. Intellectual property rights are important to innovation, and companies are entitled to remuneration, but in the context of a global pandemic, with above 3 millions of deaths already, profits and private control may not now take precedence.
2. The rates of vaccination throughout the world and even within State borders demonstrate a clear failure by States to protect the right to life, as required by Art. 6 of the ICCPR. Inequality in State access to therapeutics and vaccines, as well as discrimination based on race, immigration status, and income within States, has resulted to date in treatment and vaccines going predominantly to the wealthy. This failure must be addressed now.

I. Background

3. Today, the world sees growing competition among States for access to COVID-19 vaccines, with correspondingly widely varying rates of vaccination. The situation evolves by the week, but in the face of rising caseloads and bottlenecks in manufacturing, States are increasingly succumbing to vaccine nationalism, restricting the export of vaccines and other necessary supplies. At the current rate of vaccination, global herd immunity may not be reached for approximately 4.6 years, an untenable situation.³
4. COVAX, a collaborative effort by WHO, Gavi and the Coalition for Epidemic Preparedness Innovation (CEPI), has been attempting to address the issue of fair and equitable global supply. It is negotiating arrangements with multiple companies to produce supply for less wealthy countries, and currently projects 1.8 billion doses to be available by the end of the year, but these projections are subject to a variety of factors, including

¹ Statement by UN Human Rights Experts, “Universal Access to Vaccines is Essential for Prevention and Containment of COVID-19 around the World,” November 9, 2020
<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26484&LangID=E>.

² It has been reported that public funding for COVID-19 vaccine development has been on the order of \$18 billion. I.T. Katz, R. Weintraub, L. Bekker, and A.M. Brandt, “From Vaccine Nationalism to Vaccine Equity – Finding a Path Forward,” *New England J. Med.* April 3, 2021.
<https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp2103614>.

³ I.T. Katz, R. Weintraub, L. Bekker, and A.M. Brandt, “From Vaccine Nationalism to Vaccine Equity – Finding a Path Forward,” *New England J. Med.* April 3, 2021.
<https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp2103614>.

manufacturing supply, regulations, funding available and final contract terms⁴. COVAX will distribute vaccine equitably, proportional to population, “initially prioritising healthcare workers then expanding to cover 20% of their population”.⁵ Yet these ambitious plans, even if successful, appear still to leave developing countries well behind wealthy nations in the proportion of their population vaccinated. The announcement that the United States will join COVAX is a welcome sign, as is its suggestion that any surplus purchases of vaccine will be donated.⁶ But this is not enough.

5. To address the current global shortage and inequities in distribution, India and South Africa have called for the waiver of provisions of the Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights Agreement (TRIPS) to allow countries not to grant or enforce patents or other intellectual property rights related to COVID-19 drugs, vaccines or diagnostics during the pandemic, until “the majority of the world’s population has developed immunity”.⁷ This waiver would cover “copyright, industrial design, patent and undisclosed information”⁸ such as trade secrets. It is supported by 100 countries⁹ and certain UN institutions and civil society members.¹⁰ A small number of countries, particularly those home to pharmaceutical companies, are opposing this waiver, arguing that bilateral negotiations are sufficient to increase supply and that the waivers will do little to address the existing roadblocks. Yet, there are already reports that intellectual property rights have interfered with the supply of N95 masks and the reagents in testing kits and that patents covering developing treatments, such as monoclonal antibody treatment, will inhibit, if not prevent, the use of these treatments in developing countries¹¹. Many of the current vaccines rely on patents for background technology, owned by multiple companies, making it extremely difficult for countries to determine quickly how to address the IP issues. There appear already to be patent disputes between companies over underlying patents. In addition, production of vaccines and other materials essential to treatment and distribution involve trade secret and proprietary materials, protections that would remain in place without the waiver.

6. Secrecy imposed by pharmaceutical companies is compounding these difficulties. Patents specifically related to COVID-19 may still be subject to the 18-month period of non-disclosure. Moreover, all contracts with pharmaceuticals seem to be secret, and when they have been disclosed, key information has been redacted. As a result, countries may be paying very different amounts for the same vaccine, making vaccines potentially prohibitively expensive for lesser developed countries, and States appear largely subject to the whim of private companies as to when and how they will receive the needed materials. To the extent terms have been disclosed, they reveal limits on which entities within countries can manufacture vaccines, excluding manufacturers that have available capacity and capabilities, and they allow the company to decide when the pandemic is over, thereby affecting the contractual terms. Those countries without confirmed sources of vaccine are left to wonder when and if pharmaceutical countries will negotiate supplies with them and on what terms. They have little if any ability to determine how their terms compare to that offered to other countries. Even those governments with contracts have difficulty getting needed information.

7. Both the limits on using intellectual property and the secrecy enforced by corporations are impeding life-saving relief. These issues must be addressed now, with the core need being

⁴ COVAX Global Supply Forecast, January 20, 2021

<https://www.gavi.org/sites/default/files/covid/covax/COVAX%20Supply%20Forecast.pdf>.

⁵ CEPI Survey Assesses Potential COVID-19 Vaccine Manufacturing Capacity, August 5, 2020

https://cepi.net/news_cepi/cepi-survey-assesses-potential-covid-19-vaccine-manufacturing-capacity/.

⁶ <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3118907/us-sign-covax-shot-arm-who-vaccine-scheme>.

⁷ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/IP/C/W669.pdf&Open=True>.

⁸ https://msfaccess.org/sites/default/files/2020-12/MSF-AC_COVID_IP_TRIPSWaiverMythsRealities_Dec2020.pdf.

⁹ https://msfaccess.org/sites/default/files/2020-12/MSF-AC_COVID_IP_TRIPSWaiverMythsRealities_Dec2020.pdf.

¹⁰ See, e.g., Open Letter: Uniting Behind a People’s Vaccine Against COVID-19, May 13, 2020 <https://medium.com/@Oxfam/uniting-behind-a-peoples-vaccine-against-covid-19-87eec640976>; <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26484&LangID=E>.

¹¹ https://msfaccess.org/sites/default/files/2020-12/MSF-AC_COVID_IP_TRIPSWaiverMythsRealities_Dec2020.pdf.

to increase supply immediately. As the Director General of the World Trade Organization has stated, “[w]e have to scale up and scale out COVID-19 vaccine production, particularly in emerging markets and developing countries”. This means “making the most of existing manufacturing capacity – finding existing sites and turning them around.”¹² Private agreements between corporations suggest that existing manufacturing facilities may be able to produce vaccine supplies in approximately 6 months. “[E]ach additional day the vaccine shortage continues, people will pay with their lives.”¹³

II. It is a violation of the right to life for States to cede control over the supply of vaccines and therapeutics to private corporations during the COVID-19 pandemic

8. UN Special Procedures and civic institutions have provided compelling arguments as to why prompt and adequate supplies of vaccines and therapeutics to the global community are required to fulfil every individual’s right to the enjoyment of the highest standards of physical and mental health.¹⁴ They have shown how the advance purchase of supplies by wealthy corporations and IP restrictions are impeding global access and have called for a “people’s vaccine”.¹⁵ The conditions they decry have become even more pressing with time. What the international community must not forget is that underlying all of these demands for access is the insistence that each and every person has the right to life, without discrimination, and no State may allow its actions, or the actions of non-State actors within its borders, to infringe that right. In the time of a pandemic, the State’s obligation to its own residents cannot be met without protecting the lives of those outside its borders. Human security demands that these life-saving vaccines and therapeutics be quickly and readily available to all.

A. A State’s Obligation to Protect the Right to Life of Those Outside its Borders

9. Every State has an obligation to respect and ensure the right to life of all persons “over whose enjoyment of [that right] it exercises power or effective control.” GC36, para. 63. This duty extends to “reasonably foreseeable threats and life-threatening situations that can result in loss of life.” GC36, para. 7. It is invoked even when the threat does not ultimately result in death – such as the coronavirus which kills only a proportion of those infected. States have an obligation to protect individuals from contracting COVID-19 and, if those efforts fail, providing the most efficacious therapies to combat the disease. This protection must be provided equitably, without discrimination, and with special protection provided to those most vulnerable.

10. A State’s obligations do not end at the border. A State must protect the right to life of those whose lives are “affected by its ... activities in a direct and reasonably foreseeable manner.” GC36 para. 63. States must also “take appropriate legislative and other measures to ensure that all activities taking place in whole or in part within their territory and in other places subject to their jurisdiction, but having a direct and reasonably foreseeable impact on the right to life of individuals outside their territory, including activities undertaken by corporate entities based in their territory or subject to their jurisdiction, are consistent with

¹² Press Release, World Trade Organization, March 9, 2021, https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/dgno_09mar21_e.htm.

¹³ Id.

¹⁴ See, e.g., [E/C.12/2020/2](#); Statement by UN Human Rights Experts, “Universal Access to Vaccines is Essential for Prevention and Containment of COVID-19 around the World,” November 9, 2020 [https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26484&LangID=E](https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26484&LangID=E;); <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL3034092020ENGLISH.PDF>; <https://www.hrw.org/report/2020/10/29/whoever-finds-vaccine-must-share-it/strengthening-human-rights-and-transparency>.

¹⁵ <https://peoplesvaccine.org/>; <https://medium.com/@Oxfam/uniting-behind-a-peoples-vaccine-against-covid-19-87e6c640976>.

article 6” of the ICCPR, “taking due account of related international standards of corporate responsibility”. GC 36, para. 22.

1. The Actions of States

11. Wealthy States are taking actions that have a direct and foreseeable impact on persons located outside their territories when they contract for most of the currently available vaccine, including quantities likely to become available this summer: they make it extremely difficult, if not impossible, for other States to protect their populations. The Special Rapporteur understands wealthy States are attempting to fulfil their obligation to protect the lives of their residents and that it would be politically untenable for them not to acquire the necessary vaccines for domestic use. Much of the alleged overbuying is likely an attempt by States to hedge their bets in case one vaccine or another is inadequate or has manufacturing issues. The overbuying may also be due to a concern that re-vaccination may become necessary. But this understandable effort must be matched with a concentrated and dedicated effort to expand supply quickly everywhere. It is morally and legally inexcusable to monopolize supply and, through restrictive contracts and IP protections, make it impossible for other States to fulfil their obligations to protect the lives of their residents. If States take actions that restrict supply globally, they risk being responsible for the arbitrary death of individuals in those States who are denied supplies. States with the means must instead ensure that all States have access to vaccines and other necessary materials on a similar timetable and at an affordable price. Given the political reality that wealthy States must meet the demand at home for quick vaccinations, expanded supply is the only solution that will realistically protect life both domestically and abroad.

12. As a practical matter, during a pandemic, a State cannot protect the right to life of its own residents without also ensuring that other States are able to vaccinate their own populations. Otherwise, through mutations and the pool of unvaccinated, the State’s own population remains at risk, even if costly travel bans are imposed. In a pandemic, “collective interest is the national interest.”¹⁶

13. In recent decades, it has been increasingly recognized that threats to international security must be defined more broadly than military security and include any event that leads to “large-scale death or lessening of life chances”, such as a pandemic.¹⁷ “No State, no matter how powerful, can by its own efforts alone make itself invulnerable to today’s threats.” Instead, “we all share responsibility for each other’s security.”¹⁸

2. State Responsibility for Corporate Actions

14. The greatest impediment to expanded supply appears to be the control private corporations have over intellectual property rights, and hence the means of production. By allowing corporations within their jurisdiction to prevent the broad manufacture and distribution of vaccines and other needed products through claims of intellectual property rights, States are allowing non-State actors to endanger the right to life of millions and they are undermining the ability of other States to meet their responsibilities.

15. A partial solution is to grant the waiver requested by India and South Africa, with the support of multiple countries. While the protection of intellectual property rights is important, members of the World Trade Organization have declared that their strictures, as reflected in the TRIPS agreement, “can and should be interpreted and implemented in a manner supportive of WTO members’ right to protect public health and, in particular, to promote access to medicines for all.” (Doha Agreement 2001).¹⁹ As others have pointed out, given the plethora of patents at issue, not only for the vaccines, but also for diagnostics and treatments, it is unrealistic to expect that individual countries can follow the procedures for compulsory licenses in a timely fashion, if they even have the domestic legislature in place to accomplish

¹⁶ SG Kofi Annan, <https://www.un.org/press/en/1999/19990920.sgsm7136.html>.

¹⁷ [A/59/565](#), at 11.

¹⁸ [A/59/565](#), at 11.

¹⁹ [A/59/565](#), at 11.

it. Should they wish to purchase from other countries that have issued a compulsory license, the required packaging and labelling procedures alone may prove prohibitive.

16. The waiver of additional TRIPS provisions requested by India and South America would help open more pathways towards sufficient global supplies of vaccines, diagnostics and therapeutics at an affordable price, even if it, standing alone, does not solve the problem. By its terms, the waiver would be limited in time. Those States opposing the waiver should consider whether their opposition accords with their obligation to protect the right to life.²⁰

17. States are further compounding the current manufacturing insufficiency by allowing corporations to maintain secrecy over the terms of their contracts. If the terms of contracts were fully disclosed, States and the citizenry could learn the extent to which corporations are profiting, which States are being charged more, and how decisions on distribution and manufacturing are being made. Transparency is absolutely necessary. Only with transparency, can the international community understand whether potential manufacturing facilities are being left idle for reasons of profit, rather than saving lives. Without transparency, States around the world are hamstrung in managing the equitable and scientifically-sound distribution of vaccines and therapeutics. States have it within their power to require the disclosure of the terms of these agreements, terms which affect companies' commercial interests, not sensitive IP relating to technology. By permitting this secrecy to continue, States are affirmatively endangering the lives of people around the world as well as those of their own residents and failing in their obligation to protect the right to life.

3. Corporate Responsibility to Protect the Right to Life

18. No matter whether they derive naturally or from international legal sources, human rights are fundamentally the entitlements of humans. They are "inalienable" and thus ought to be applied against any "State, group, or person" aiming at the destruction of these rights.²¹ An "understanding of international human rights law acknowledges that State obligations are an essential attribute. They are the corner stone of the human rights regime. But they are not its *raison d'être*, which is the entitlement of humans."²² Instead, human rights norms "operate at three levels – as the rights of individuals, as obligations assumed by States, and as legitimate expectations of the international community" (E.CN.4/2006/53/Add.5).

19. As argued elsewhere, nonstate actors, such as pharmaceutical corporations, are subject to human rights norms based on the "nature of their control and degree of organisation, or capacity". This is a flexible standard, dependent on the context. In this case, the international community has legitimate expectations that the corporations developing and manufacturing therapeutics, diagnostics and vaccines – corporations currently granted almost absolute control over the manufacture and distribution of a lifesaving good – must respect and protect the prohibition against arbitrary deprivation of life. In today's context, these corporations have the control, organisation and capacity, in some cases seemingly to the exclusion of the States themselves, to respect the right to life of millions of people around the world. Accordingly, these corporations must be addressed as human rights duty-bearers²³, capable of violating human rights.²⁴

20. As commendable their efforts have been in developing therapeutics and vaccines, corporations violate the right to life if their actions prevent the widespread manufacture and distribution of these therapeutics and vaccines. In the opinion of the Special Rapporteur, the pharmaceutical companies know or should know that by preventing the widespread manufacturing of the vaccine, they are condemning millions to deaths and entire communities to desperate economic situations. Further, as stated by the CESCR, "[i]n line with international standards, business entities, including pharmaceutical companies, have the obligation, as a minimum, to respect Covenant rights. Thus, business entities should refrain

²⁰ The Special Rapporteur notes that the damage to the world economy from the continuing pandemic likely far outweighs the economic impact of these waivers.

²¹ A/HRC/38/44, para. 38.

²² Id., para. 39.

²³ A/HRC/38/44, para. 19.

²⁴ United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights, Principles 11 and 13.

from invoking intellectual property rights in a manner that is inconsistent with the right of every person to access a safe and effective vaccine for COVID-19 and with the obligation of States to guarantee, as expeditiously as possible, universal equitable access to vaccines for COVID-19.”²⁵ They should also voluntarily disclose the terms of their agreements, so that the international community can ensure the fair and equitable manufacture and distribution of vaccines, therapeutics and diagnostic materials. o death by neglect or omission.

21. These obligations are confirmed by the Human Rights Guidelines for Pharmaceutical Companies in Relation to Access to Medicines.²⁶ These guidelines require pharmaceutical companies to “give particular attention to the needs of disadvantaged individuals, communities and populations, such as children, the elderly and those living in poverty” and “give particular attention to the very poorest in all markets, as well as gender-related issues.”²⁷ Companies must be “as transparent as possible.” Guideline 6. They must also issue “non-exclusive voluntary licenses with a view to increasing access, in low-income and middle-income countries, to all medicines” and all of their arrangements should ensure that medicines “are affordable to as many people as possible.”²⁸

B. A State’s Obligation to Protect Life Equally, without Discrimination

22. Within State borders, while there appear to be efforts to distribute the vaccine to those most vulnerable, there are still glaring inequities in distribution, calling into question States’ compliance with their obligations under international human rights law. Every State must use due diligence to distribute vaccines and therapeutics equitably and without discrimination, starting with those most in need of protection. It may not discriminate based on immigration status, citizenship, ethnicity or income. Ability to pay cannot be grounds for denying access.

23. To date, the science has indicated that those most at risk include the elderly, particularly those in residential facilities, individuals held in detention facilities, and individuals who cannot limit their exposures to others, such as those working in service industries or who live in more crowded circumstances. States have a heightened duty of care for those who are detained and must take steps to protect them, as they are deprived of the ability to protect themselves. GC 36, paras. 23–26.

24. There is clear evidence that States are not fulfilling these obligations. Wealthy individuals in the Global North are obtaining vaccines, prior to those more at risk within the same State, and there appears to be a racial disparity in distribution. In some places, the regions with the greatest rate of infection are the regions with the lowest rate of vaccination, and vaccines are instead going to wealthier areas with higher concentrations of whites and lower rates of infection.²⁹ Moreover, in some States correctional officers are being vaccinated but not those detained.³⁰

25. Until these disparities are corrected, States are violating their obligation to protect the right to life.

²⁵ E/C.12/2020/2, para. 7 (citations omitted).

²⁶ Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, A/63/264, Annex, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjT-rL-ju3vAhWvVN8KHR9sCVMQFjAAegQIBBAD&url=https%3A%2F%2Fwww.who.int%2Fmedicine%2Fareas%2Fhuman_rights%2FA63_263.pdf&usq=AOvVaw3AxO7zLb1hUhqLVPbfYFfxh.

²⁷ Guideline 5.

²⁸ Guidelines 30, 33.

²⁹ See, e.g., <https://www.wbez.org/stories/half-of-chicago-residents-to-get-covid-19-vaccine-so-far-are-white/2668c0b9-3a19-4181-8c9b-e7af46e18bfc>; <https://www.cbsnews.com/news/racial-disparity-coronavirus-vaccine/>.

³⁰ Some States have justified vaccinating only prison officials on the grounds that this is the only route of exposure to the inmates. It is unlikely that the routes of exposure are so limited, and it has not yet been demonstrated that vaccination of prison officials will limit the transmission of the disease.

Recommendations

To States

26. Members of the WTO should agree to the TRIPS COVID-19 waiver and take all other necessary actions to ensure that export controls and other restrictions do not impede the production and distribution of vaccines, therapeutics and other needed materials.

27. States should participate in COVAX and ensure that vaccines are distributed equitably throughout the world according to population. At a minimum, each State must restrict its purchases of vaccines to the needs of its population and release any surplus as soon as possible to COVAX for distribution to other countries. This is not a matter of “vaccine diplomacy”, whereby a State can burnish its reputation. It is an obligation under international law.

28. States should mandate that all companies subject to their jurisdiction disclose publicly the terms of all contracts relating to COVID-19 vaccines and therapeutics, so that the international community can ensure equitable supply, distribution and pricing of these public goods. Transparency is critical in this moment.

29. States should work together to identify all manufacturing facilities capable of manufacturing vaccines approved for use and facilitate agreements, and all other necessary measures, to produce vaccines at those locations.

30. States should work together to identify and eliminate roadblocks in the global distribution of vaccines and the export and distribution of other medically needed goods.

Corporations

31. Corporations should voluntarily disclose publicly the terms of all contracts relating to COVID-19 vaccines and therapeutics. In that way, the public can judge the equity of these arrangements.

32. Corporations should ensure that they take all steps possible, including the waiver of intellectual property rights, to ensure the global production and equitable of vaccines, and other products necessary for therapy and diagnosis, taking into account the need for equitable distribution to vulnerable populations, at prices that these communities can afford.
