



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general
28 de abril de 2021
Español
Original: inglés

Comité de Derechos Humanos

Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 3042/2017* ** ***

<i>Comunicación presentada por:</i>	A. S., D. I., O. I. y G. D. (representados por el abogado Andrea Saccucci)
<i>Presuntas víctimas:</i>	Los autores y S. A. y otros
<i>Estado parte:</i>	Italia
<i>Fecha de la comunicación:</i>	19 de mayo de 2017 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión adoptada con arreglo al artículo 92 del reglamento del Comité, transmitida al Estado parte el 14 de noviembre de 2017 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	4 de noviembre de 2020
<i>Asunto:</i>	Operaciones de salvamento en el mar
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Jurisdicción; agotamiento de los recursos internos
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Derecho a la vida; trato inhumano y degradante; derecho a un recurso efectivo
<i>Artículos del Pacto:</i>	2, párr. 3; 6; y 7
<i>Artículos del Protocolo Facultativo:</i>	1; y 5, párr. 2 b)

1.1 Los autores de la comunicación son A. S., nacional del Estado de Palestina, nacido en 1958, y D. I., O. I. y G. D., nacionales de la República Árabe Siria, nacidos respectivamente en 1983, 1988 y 1977. Presentan la comunicación en su propio nombre y en el de 13 familiares suyos quienes, el 11 de octubre de 2013, se encontraban a bordo de una embarcación que naufragó en el mar Mediterráneo, a 113 km al sur de la isla de Lampedusa (Italia) y a 218 km de Malta, suceso que se estima se cobró la vida de más de 200 personas.

* Aprobado por el Comité en su 130º período de sesiones (12 de octubre a 6 de noviembre de 2020).

** Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Yadh Ben Achour, Arif Bulkan, Ahmed Amin Fathalla, Furuya Shuichi, Christof Heyns, David H. Moore, Duncan Laki Muhumuza, Photini Pazartzis, Hernán Quezada Cabrera, Vasilka Sancin, José Manuel Santos Pais, Yuval Shany, Hélène Tigroudja, Andreas Zimmermann y Gentian Zyberi.

*** Se adjuntan al presente dictamen un voto particular conjunto (disidente) firmado por Yuval Shany, Christof Heyns y Photini Pazartzis, miembros del Comité, y los votos particulares firmados por Andreas Zimmermann (disidente), David H. Moore (disidente), Gentian Zyberi (concurrente), José Manuel Santos Pais (concurrente), Vasilka Sancin (concurrente) y Hélène Tigroudja (concurrente), miembros del Comité.



A. S. presenta la comunicación en nombre de 11 miembros de su familia, a saber: su hermano, nacido en 1952; su yerno, nacido en 1977; su sobrina, nacida en 1983; su hijo, nacido en 1987; su hija, nacida en 1987; su nuera, nacida en 1992; su hijo, nacido en 1997; su nieta, nacida en 2004; su sobrino, nacido en 2005; su sobrino, nacido en 2007; y su nieto, nacido en 2008, todos ellos nacionales de la República Árabe Siria. D. I. y O. I. presentan la comunicación en nombre de su hermano, nacional de la República Árabe Siria, nacido en 1995. G. D. presenta la comunicación en nombre de su hermano, nacional de la República Árabe Siria, nacido en 1992.

1.2 Los autores alegan que las autoridades del Estado parte no adoptaron las medidas adecuadas para prestar asistencia a sus familiares, que se encontraban en peligro en el mar, por lo que vulneraron los derechos que asistían a estos en virtud del artículo 6 del Pacto. Además, afirman que las autoridades del Estado parte no llevaron a cabo una investigación efectiva de las circunstancias del naufragio, lo que vulnera los derechos que amparaban a sus familiares en virtud del artículo 6, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto. Los autores también aducen que se han vulnerado los derechos que les reconoce el artículo 7, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 15 de diciembre de 1978. Los autores están representados por un abogado.

Los hechos expuestos por los autores

2.1 Los autores, migrantes que solicitan asilo, presentaron denuncias en nombre de los familiares que murieron después de que volcara la embarcación en la que viajaban¹.

2.2 Los autores afirman que no disponen de recursos efectivos que les permitan presentar sus reclamaciones ante las autoridades nacionales. Señalan que M. J. interpuso una demanda ante el Fiscal del Tribunal de Agrigento por el retraso de las autoridades italianas y maltesas en atender a sus llamadas de socorro y por la desaparición de dos de sus hijos en el naufragio. Sin embargo, ni Italia ni Malta iniciaron investigación alguna sobre las circunstancias de dicho naufragio y el fiscal dio por concluidas las actuaciones penales. Los autores señalan además que A. S. presentó una denuncia ante el Fiscal del Tribunal de Siracusa (Italia) el 15 de septiembre de 2014, en la que denunció la desaparición de 11 familiares inmediatamente después del naufragio ocurrido el 11 de octubre de 2013. Del acta de la denuncia parece desprenderse que, a raíz de una denuncia anteriormente presentada por A. S. el 6 de septiembre de 2014, se inició un proceso penal contra personas no identificadas. No obstante, A. S. no recibió información alguna sobre las actuaciones correspondientes ni sobre su resultado. Tras el naufragio, uno de los autores, O. I., se puso en contacto con la Cruz Roja de Malta, el Primer Secretario de la Embajada de Italia en Abu Dhabi, donde O. I. residía en ese momento, la Cruz Roja Italiana y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, con el fin de averiguar el paradero de su hermano, que se encontraba a bordo de la embarcación. Como no recibió ninguna información al respecto, viajó a Italia y a Malta para buscar respuestas. G. D. vive en Damasco, por lo que no tiene posibilidad de presentar una denuncia ante las autoridades del Estado parte. Los autores también señalan que, el 17 de mayo de 2017, el Gobierno de Italia compareció ante el Parlamento para responder a preguntas sobre las circunstancias que dieron lugar al naufragio. Sin embargo, el Gobierno, representado por el Ministerio de Defensa, no abordó el asunto y se limitó a afirmar que el Centro de Coordinación de Salvamento Marítimo de Roma (en adelante, “el centro de salvamento de Italia”) había actuado conforme a la normativa internacional.

2.3 Los autores sostienen que el hecho de que no se iniciara una investigación sobre las circunstancias que desembocaron en el naufragio de la embarcación y la posterior muerte o desaparición de algunas de las personas que se encontraban a bordo, entre ellas sus propios familiares, significa que no disponen de un recurso efectivo en el Estado parte para impugnar las deficiencias de la actuación de las autoridades durante las actividades de salvamento. Afirman además que no están obligados a acudir a la vía civil para agotar los recursos internos, ya que su objetivo es cerciorarse de que se enjuicie y castigue a los responsables de haber puesto en peligro la vida de sus familiares y haber provocado su muerte o desaparición. Sostienen que la vía civil no cumpliría tal propósito, dado que con ella se perseguiría

¹ A. S. y otros c. Malta (CCPR/C/130/D/3042/2017), párrs. 2.1 a 2.4.

únicamente la obtención de una indemnización por daños y perjuicios y no se abordaría la cuestión de la identificación y el castigo de los responsables. Incluso en caso de que tuviera que agotarse la vía civil, esta resultaría ineficaz a falta de una investigación que esclareciera las circunstancias en torno al naufragio y determinara las responsabilidades que pudieran derivarse. Los autores aducen que, si no se investiga de manera apropiada el naufragio y la fallida operación de salvamento, quedan privados *de facto* de toda posibilidad de obtener una reparación por la vía civil. Asimismo, sostienen que, dada la magnitud de la tragedia que motivó su denuncia, concurren circunstancias especiales que los eximen de la obligación de agotar los recursos internos. Afirman que el Protocolo Facultativo debe aplicarse con cierta flexibilidad y huyendo de un formalismo excesivo, y aducen que no disponen de los medios culturales, lingüísticos y económicos necesarios para interponer recursos legales en el Estado parte.

2.4 Los autores señalan que el naufragio tuvo lugar fuera de los territorios nacionales de Italia y Malta. No obstante, aducen que la denuncia es competencia tanto de Italia como de Malta por varias razones. En primer lugar, ambos Estados son partes en el Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos, de 1979. Si bien las autoridades maltesas eran responsables de la zona de búsqueda y salvamento marítimos en la que se encontraba la embarcación, las italianas ejercían el control efectivo sobre dicha zona de Malta, ya que a menudo Italia es el único Estado dispuesto a llevar a cabo operaciones de salvamento en la zona y el único que tiene capacidad para hacerlo. Además, ambos Estados partes mantuvieron un contacto continuo con el barco en apuros y activaron los procedimientos de rescate. Así pues, a pesar de las graves deficiencias de que adolecieron las operaciones, ambos Estados partes ejercieron el control en la zona de búsqueda y salvamento sobre las personas que se encontraban en peligro. Los autores sostienen que, por lo tanto, existe una relación causal entre el hecho de que no se emprendieran actividades de salvamento diligentes, y el naufragio y la pérdida de vidas. La actuación negligente o la falta de actuación de los Estados partes supuso el eslabón decisivo en la cadena causal que provocó el naufragio. A este respecto, los autores señalan que se ha afirmado que la realización de una llamada de socorro establece una relación entre el Estado que la recibe y la persona que la emite, y que, debido a esta relación, a raíz de la llamada de socorro nace el vínculo jurisdiccional que une a la persona en peligro con las autoridades estatales correspondientes, lo que implica para estas la consiguiente obligación de prestar servicios de emergencia².

La denuncia

3.1 Los autores señalan que la obligación de prestar auxilio a quienes se encuentran en situación de peligro en el mar es una norma bien arraigada de derecho internacional establecida en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, de 1974³. Aducen que el Estado parte vulneró los derechos que asistían a sus familiares en virtud del artículo 6, párrafo 1, del Pacto, debido a los actos u omisiones negligentes que cometió en las actividades de salvamento en el mar, que pusieron en peligro la vida de sus familiares y ocasionaron su muerte o desaparición. Concretamente, afirman que las autoridades del Estado parte incumplieron su obligación de adoptar todas las medidas adecuadas para salvaguardar la vida

² Los autores se remiten al artículo de S. Trevisanut titulado “Is there a right to be rescued at sea? A constructive view”, publicado en 2014 en *Questions of International Law*, pág. 9.

³ Los autores citan el artículo 98, párr. 1, de la Convención sobre el Derecho del Mar, en el que se estipula que:

Todo Estado exigirá al capitán de un buque que enarbole su pabellón que, siempre que pueda hacerlo sin grave peligro para el buque, su tripulación o sus pasajeros:

- a) preste auxilio a toda persona que se encuentre en peligro de desaparecer en el mar;
- b) se dirijan a toda la velocidad posible a prestar auxilio a las personas que estén en peligro, en cuanto sepa que necesitan socorro y siempre que tenga una posibilidad razonable de hacerlo;
- c) en caso de abordaje, preste auxilio al otro buque, a su tripulación y a sus pasajeros y, cuando sea posible, comunique al otro buque el nombre del suyo, su puerto de registro y el puerto más próximo en que hará escala.

de sus familiares, al no transmitir con prontitud las llamadas de socorro de la embarcación a las autoridades competentes de búsqueda y salvamento, es decir, al Centro de Coordinación de Salvamento de Malta (en adelante, “el centro de salvamento de Malta”). También alegan que las autoridades del Estado parte no informaron con prontitud a las presuntas víctimas de que debían ponerse en contacto con las autoridades maltesas, retrasando así la operación de salvamento, y tampoco enviaron los barcos de la guardia costera de Lampedusa ni el buque de la Marina italiana situado más cerca de la embarcación para rescatar a las personas que se encontraban a bordo, a pesar de la petición de las autoridades de Malta. Los autores sostienen que las autoridades italianas, al no informar con prontitud a las autoridades maltesas, causaron un retraso de dos horas en la operación de salvamento. Afirman también que, si las autoridades italianas hubieran dado al buque de la Marina italiana, el ITS Libra, y a los barcos de la guardia costera la orden de rescatar a las personas que se encontraban a bordo de la embarcación, dichas naves la habrían alcanzado a las 15.00 horas a más tardar, es decir, dos horas antes de que se hundiese. Sostienen que el ITS Libra podría haber recorrido la distancia que lo separaba de la embarcación en peligro en una hora. Aducen además que, dado que la embarcación se encontraba en una situación de peligro inminente y necesitaba recibir ayuda inmediata y que las autoridades italianas sabían que ninguna otra autoridad estaba actuando, estas debían haber asumido la responsabilidad de actuar adecuadamente y debían haber consultado con los centros de salvamento vecinos al objeto de designar un centro que asumiera la responsabilidad, de conformidad con lo dispuesto en el capítulo 5.3.4.1 del Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos, de 1979.

3.2 Los autores aducen igualmente que se han vulnerado los derechos que amparaban a sus familiares en virtud del artículo 6, párrafo 1, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto, ya que, según afirman, las autoridades del Estado parte no llevaron a cabo una investigación oficial, independiente y efectiva del naufragio para esclarecer los hechos e identificar y castigar a sus responsables.

3.3 Los autores sostienen asimismo que se han vulnerado los derechos que los asisten con arreglo al artículo 7, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto, ya que el hecho de que no se haya investigado la muerte o desaparición de sus familiares les ha causado y les sigue causando angustia, lo que equivale a un trato inhumano y degradante.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

4.1 Mediante nota verbal de fecha 15 de junio de 2018, el Estado parte presentó sus observaciones sobre la admisibilidad y el fondo de la comunicación. Sostiene que la comunicación debería considerarse inadmisibles por falta de jurisdicción, ya que el naufragio tuvo lugar fuera de su territorio. Asimismo, señala que en su país hay actualmente actuaciones judiciales en curso.

4.2 El Estado parte señala que, en los últimos años, ha llegado a Italia un gran número de migrantes. Advierte que, según las actas de una comparecencia parlamentaria celebrada el 3 de mayo de 2017, el día del naufragio en cuestión se llevaron a cabo un total de 23 operaciones de salvamento de forma simultánea⁴.

4.3 Además, el Estado parte sostiene que, a partir de las investigaciones judiciales efectuadas, los registros telefónicos recabados y las entrevistas realizadas con testigos e inculcados, se han determinado los hechos que se exponen a continuación relativos a las circunstancias del naufragio en cuestión. Una vez realizada la primera llamada telefónica desde la embarcación al centro de salvamento de Italia, registrada a las 12.26 horas, este comenzó a localizar el teléfono por satélite desde el que se había realizado dicha llamada. A las 13.00 horas, el centro de salvamento de Italia, tras recibir la segunda llamada telefónica de la embarcación y obtener información básica, informó del incidente al centro de salvamento de Malta, ya que la embarcación se encontraba en la zona de búsqueda y salvamento de ese país. A las 13.05 horas, el centro de salvamento de Malta respondió favorablemente a la solicitud formulada por el centro de salvamento de Italia de que

⁴ El Estado parte se remite a la audiencia núm. 44, celebrada el 3 de mayo de 2017 ante el comité parlamentario bicameral encargado de supervisar el Acuerdo de Schengen. Puede consultarse en http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/html/30/indag/c30_confini/2017/05/03/indice_stenografico.0044.html (en italiano).

coordinase oficialmente la operación de salvamento. El centro de salvamento de Italia solicitó al de Malta que también proporcionara dicha confirmación por escrito, confirmación que se recibió a las 14.35 horas. De este modo, el centro de salvamento de Malta formalizó su función de coordinación y comunicó al centro de salvamento de Italia que estaba poniendo una lancha patrullera en camino hacia la zona en que se había indicado que se encontraba la embarcación. Entretanto, el centro de salvamento de Italia también recabó información, intentó localizar la embarcación en peligro, se mantuvo en contacto con el centro de salvamento de Malta e informó a los migrantes de que debían ponerse en contacto con este centro para que la operación de salvamento se realizase de la manera más directa, inmediata y efectiva. El centro de salvamento de Italia comunicó al de Malta, a petición de este, que no disponía de barcos de la guardia costera en la zona en cuestión, pero le indicó que se encontraban en la zona un buque de la Marina italiana y dos buques mercantes. A las 17.07 horas, el centro de salvamento de Malta informó de que la embarcación había volcado y solicitó la participación de equipos de salvamento italianos. El centro de salvamento de Italia informó del naufragio al buque de la Marina italiana, el ITS Libra, que ya estaba en camino a la zona correspondiente. También informó al respecto a otro buque italiano, el Espero, que se dirigió hacia la zona de salvamento. A las 18.00 horas, el ITS Libra llegó a dicha zona y participó activamente en la operación de salvamento. A las 18.30 horas, el centro de salvamento de Malta nombró al ITS Libra coordinador de la operación de salvamento en el lugar del siniestro.

4.4 El Estado parte señala que el Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos, de 1979, dispone la obligación de rescatar y prestar auxilio a las personas en el mar, con independencia de su nacionalidad o condición jurídica. Indica que en el Convenio se establecen delimitaciones entre los Estados y sus respectivas zonas de búsqueda y salvamento, de manera que estas abarquen no solo las aguas territoriales de cada Estado sino también partes de alta mar, y se estipula la designación de una sola entidad de búsqueda y salvamento competente para cada una de dichas zonas. Por consiguiente, debe ser posible determinar en toda circunstancia un único centro de salvamento responsable de coordinar las operaciones en su propia zona y sobre el que recaen las decisiones operativas. Con arreglo a lo dispuesto en el Convenio, la responsabilidad relativa a la coordinación de las intervenciones de salvamento realizadas en cada zona de búsqueda y salvamento corresponde a una sola entidad. La elección de las aeronaves y los buques de la Marina más idóneos a los que se encomiendan las operaciones de búsqueda y salvamento es prerrogativa del centro de salvamento responsable. El Estado parte observa que, en el presente caso, el naufragio tuvo lugar fuera de su zona de búsqueda y salvamento.

4.5 El Estado parte aduce que, como el presunto incumplimiento de la obligación de proteger las vidas de las presuntas víctimas tuvo lugar fuera de las aguas territoriales italianas y fuera de su zona de búsqueda y salvamento, los hechos examinados no son de su competencia con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2 del Pacto y el artículo 1 del Protocolo Facultativo. Señala que el Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos, de 1979, establece que la responsabilidad de proteger las vidas de las personas a bordo de una embarcación en alta mar incumbe al centro de salvamento competente del Estado responsable de la zona de búsqueda y salvamento de que se trate. El Estado parte sostiene que, en el presente caso, esa responsabilidad correspondía al centro de salvamento de Malta y aduce que no puede alegarse que Italia fuera responsable *de facto* de la zona en cuestión por el mero hecho de que las autoridades italianas organicen intervenciones de salvamento, de manera autónoma y no obligatoria, en la zona de búsqueda y salvamento maltesa. Afirma que Malta, al definir su propia zona de búsqueda y salvamento, ha asumido la facultad y la responsabilidad de cumplir sus obligaciones en dicha zona, y añade que la embarcación que transportaba a los migrantes no estaba sometida a la jurisdicción de Italia, es decir, a su potestad y control. El Estado parte señala además que las autoridades maltesas se comprometieron oficialmente a coordinar la operación de salvamento. Aunque el centro de salvamento de Italia informó a Malta de la presencia de un buque de la Marina italiana en la zona, Malta también envió equipos de salvamento para interceptar la embarcación en peligro. Por consiguiente, el Estado parte sostiene que Malta había formalizado su intención de ejercer su jurisdicción respecto de la operación de salvamento y, de hecho, así lo hizo. Observa que el ITS Libra también intervino en la operación de salvamento, incluso antes de que Malta lo

solicitase oficialmente, y fue el coordinador de las operaciones de salvamento, lo que permitió salvar numerosas vidas.

4.6 En lo que respecta al fondo de la comunicación, el Estado parte señala que se ha iniciado un procedimiento muy complejo de investigación judicial sobre el incidente. Observa que diversos tribunales han participado en dicho procedimiento y que este se ha llevado a cabo con el fin de comprobar el *modus operandi* de todos los equipos involucrados en el escenario internacional general, abarcando también los seis meses que precedieron a los trágicos acontecimientos y, por consiguiente, no se refiere única y específicamente al presente caso. También ha sido necesario que intervenga el Tribunal Supremo, a fin de determinar si la jurisdicción competente para conocer de la investigación debe ser la militar o la ordinaria. El Tribunal Supremo ha determinado que la investigación es competencia ordinaria del Tribunal Ordinario de Roma.

4.7 El Estado parte señala que se iniciaron investigaciones sobre los hechos que rodearon el naufragio después de que se presentase una denuncia el 11 de abril de 2014 en el Consulado de Italia en Frankfurt (Alemania), que se transmitió a la Fiscalía de Palermo en Italia. A esta denuncia siguieron otras presentadas por familiares de víctimas y por algunos supervivientes del naufragio. El 27 de febrero de 2017, la Fiscalía de Siracusa presentó un escrito pidiendo que se desestimara una de las denuncias. Los días 3 de abril y 18 de julio de 2017, después de que se hubieran remitido las actuaciones de las Fiscalías de Agrigento y Palermo a Roma, la Fiscalía de esta ciudad presentó escritos pidiendo la desestimación de dos denuncias. A raíz de otra denuncia, se inició un tercer proceso penal en Roma. Este proceso está en curso y se informó a los denunciados de su derecho a participar en una audiencia preliminar que, en el momento en que el Estado parte presentó estas observaciones, estaba previsto se celebrara el 29 de octubre de 2018. Durante las actuaciones, se presentaron cargos contra oficiales de la Marina italiana, el Cuerpo de las Capitanías de Puerto-Guardia Costera y miembros del personal que se encontraba de servicio en el centro de salvamento de Italia. Entre otros cargos, se les acusó del delito de no prestar auxilio y de homicidio imprudente. El Estado parte señala que los autores de la presente comunicación no son partes en el proceso en curso, ya que no presentaron esa denuncia. Observa que la investigación del naufragio ha sido compleja debido al elevado número de interesados implicados y a la difícil reconstrucción de los hechos. Asimismo, sostiene que las autoridades nacionales han llevado a cabo investigaciones exhaustivas, prontas y efectivas, y señala que el objetivo del proceso en curso es determinar las responsabilidades, si las hubiera, de las personas involucradas en los acontecimientos que rodearon el naufragio.

Comentarios de los autores sobre las observaciones del Estado parte acerca de la admisibilidad y el fondo

5.1 El 15 de octubre de 2018, los autores presentaron sus comentarios sobre las observaciones del Estado parte. Mantienen que la comunicación es admisible. Reiteran su argumento de que las autoridades italianas ejercen un control *de facto* sobre la zona marítima de búsqueda y salvamento de Malta y que, por lo tanto, Italia es responsable de la fallida operación de salvamento que tuvo lugar el 11 de octubre de 2013. En cuanto a la afirmación del Estado parte de que hay procedimientos judiciales en curso, los autores sostienen que esos procedimientos se han retrasado indebidamente. En el momento de presentar sus comentarios, habían pasado cinco años y las investigaciones aún no habían concluido. También alegan que las autoridades del Estado parte se han abstenido de integrarlos en el proceso penal en su condición de familiares. Los autores señalan que las primeras denuncias que se presentaron en relación con el incidente fueron desestimadas por las autoridades del Estado parte y afirman que solo se formularon acusaciones por delitos contra dos oficiales después de que un periódico publicase información sobre el suceso.

5.2 Los autores señalan la afirmación del Estado parte de que el centro de salvamento de Italia recibió la primera llamada de socorro a las 12.26 horas del 11 de octubre de 2013. Reiteran su afirmación de que a las 11.00 horas se hizo la primera llamada desde la embarcación en peligro, pero señalan que, en cualquier caso, es indiscutible que el centro de salvamento de Italia recibió la primera llamada de socorro de la embarcación y que, según lo establecido en el artículo 3.6.1 del Manual Internacional de los Servicios Aeronáuticos y Marítimos de Búsqueda y Salvamento, tenía la obligación de informar inmediatamente del

incidente al centro de coordinación de salvamento apropiado y de adoptar todas las medidas necesarias para coordinar la respuesta hasta que dicho centro asumiera la responsabilidad. Los autores señalan que el centro de salvamento de Malta no asumió oficialmente el deber de coordinar la operación de rescate hasta las 14.35 horas. Los autores afirman además que las coordenadas de la embarcación en peligro ya habían sido facilitadas al centro de rescate de Italia en la primera llamada de socorro, a las 11.00 horas, y que, por lo tanto, las autoridades italianas no necesitaron invertir tiempo en localizar el barco.

5.3 Los autores reiteran sus afirmaciones de que el centro de salvamento de Italia no informó con prontitud al centro de salvamento de Malta sobre la embarcación en peligro y que tampoco le prestó ayuda, ya que solo le comunicó la presencia en la zona de un buque de la Marina italiana y dos buques mercantes, sin indicar el nombre ni la posición del buque militar. Asimismo, reiteran su afirmación de que el buque militar recibió la orden de alejarse de su posición para no participar en las operaciones de salvamento⁵. Cuando las autoridades maltesas detectaron la presencia del buque militar en la zona y pidieron al centro de salvamento de Italia que el buque se dirigiese hacia la embarcación en peligro, dicho centro de salvamento rehusó acceder a la solicitud e informó a las autoridades maltesas de que el buque militar estaba realizando operaciones de vigilancia en otra zona y, por lo tanto, no podía acudir a la zona solicitada. Tampoco recibieron respuesta las llamadas por radio que las Fuerzas Armadas de Malta emitieron al buque militar unos minutos antes del naufragio. Por consiguiente, los autores sostienen que las autoridades del Estado parte no cumplieron con su obligación de cooperar con las autoridades maltesas a fin de salvar vidas que se encontraban en peligro en el mar.

5.4 Los autores señalan que el objeto de su denuncia no es que las autoridades italianas tendrían que haber asumido la coordinación de las operaciones de salvamento, sino que no prestaron auxilio a las autoridades de coordinación maltesas, al no poner inmediatamente el buque militar ITS Libra a disposición de la operación de salvamento y, con ello, no ayudar con prontitud a personas que se encontraban en situación de peligro en el mar.

Observaciones adicionales del Estado parte

6. El 4 de julio de 2019, el Estado parte presentó observaciones adicionales sobre la comunicación. Refiriéndose a sus observaciones presentadas el 15 de junio de 2018, comunicó que aún seguían en curso las actuaciones judiciales relativas a los acontecimientos del 11 de octubre de 2013. Señala que el 24 de junio de 2019 tuvo lugar la última audiencia preliminar y que se había previsto que la próxima se celebrase el 9 de julio de ese mismo año.

Deliberaciones del Comité

Examen de la admisibilidad

7.1 Antes de examinar toda reclamación formulada en una comunicación, el Comité debe decidir, de conformidad con el artículo 97 de su reglamento, si dicha comunicación es o no admisible en virtud del Protocolo Facultativo.

7.2 En cumplimiento de lo exigido en el artículo 5, párrafo 2 a), del Protocolo Facultativo, el Comité se ha cerciorado de que el mismo asunto no está siendo examinado en el marco de otro procedimiento de examen o arreglo internacional.

7.3 El Comité observa la afirmación del Estado parte de que, según lo dispuesto en el artículo 1 del Protocolo Facultativo, la comunicación es inadmisibles por falta de jurisdicción, ya que los hechos ocurrieron fuera de sus aguas territoriales. Observa también la afirmación de los autores de que la denuncia es competencia del Estado parte, ya que sus autoridades ejercían el control *de facto* sobre la zona de búsqueda y salvamento de Malta, mantuvieron un contacto continuo con la embarcación que naufragaba y activaron los procedimientos de salvamento, con lo que ejercieron el control sobre las personas que se encontraban en peligro.

⁵ Los autores hacen referencia a las grabaciones de las conversaciones mantenidas entre el Comandante de la Marina italiana y el ITS Libra, publicadas en un artículo de L'Espresso titulado "La legge del mare: così la Marina ha lasciato affondare il barcone dei bambini", de 5 de junio de 2017.

7.4 El Comité recuerda que, en virtud del artículo 1 del Protocolo Facultativo, tiene competencia para recibir y considerar comunicaciones de individuos que se hallen bajo la jurisdicción de los Estados partes. También recuerda que en el párrafo 10 de su observación general núm. 31 (2004), relativa a la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto, estableció que los Estados partes están obligados por el párrafo 1 del artículo 2 a respetar y garantizar los derechos reconocidos en el Pacto a todos los individuos que se encuentren en su territorio y a todas las personas sometidas a su jurisdicción. Esto significa que un Estado parte debe respetar y garantizar los derechos establecidos en el Pacto a cualquier persona sometida al poder o al control efectivo de ese Estado parte, incluso si no se encuentra en su territorio. Como se indica en la observación general núm. 15 (1986) relativa a la situación de los extranjeros con arreglo al Pacto, el disfrute de los derechos del Pacto no se restringe a los ciudadanos de los Estados partes, sino que debe también extenderse a todos los individuos, independientemente de su nacionalidad o de su situación apátrida, como las personas en búsqueda de asilo, los refugiados, los trabajadores migrantes y otras personas, que pueden encontrarse en el territorio o estar sometidos a la jurisdicción del Estado parte. Este principio se aplica asimismo a los sometidos al poder o al control eficaz de las fuerzas de un Estado parte que actúan fuera de su territorio, independientemente de las circunstancias en las que ese poder o control eficaz se obtuvo, como las fuerzas que constituyen un contingente nacional de un Estado parte asignado a una operación internacional encargada de imponer la paz o de mantenerla.

7.5 Además, el Comité recuerda el párrafo 63 de su observación general núm. 36 (2018), relativa al derecho a la vida, en el que señaló que, en vista del artículo 2, párrafo 1, del Pacto, los Estados partes tienen la obligación de respetar y garantizar los derechos reconocidos en el artículo 6 a todas las personas que se encuentren en su territorio y estén sujetas a su jurisdicción, es decir, a todas las personas sobre cuyo disfrute del derecho a la vida ejercen el poder o el control efectivo. Esto incluye a quienes se encuentren fuera de cualquier territorio efectivamente controlado por el Estado, cuyo derecho a la vida, sin embargo, se ve afectado por sus fuerzas armadas o por otras actividades de manera directa y razonablemente previsible. Los Estados partes deben respetar y proteger la vida de las personas que se encuentran en lugares sometidos a su control efectivo, como los territorios ocupados, y en los territorios respecto a los cuales han asumido la obligación internacional de aplicar el Pacto. Los Estados partes también están obligados a respetar y proteger la vida de todas las personas que se encuentren en una aeronave o un buque matriculados por ellos o que enarbolan su pabellón, y de quienes se encuentren en peligro en el mar, de conformidad con sus obligaciones internacionales en materia de salvamento en el mar⁶. El Comité recuerda además su jurisprudencia en el sentido de que un Estado parte puede incurrir en vulneraciones extraterritoriales del Pacto en casos como los de extradición y expulsión, si es un eslabón en la cadena causal que haría posibles las vulneraciones en otra jurisdicción, cuando el riesgo de que se produzca una vulneración extraterritorial sea una consecuencia necesaria y previsible, a juzgar por las circunstancias conocidas por el Estado parte en su momento⁷.

7.6 Por otro lado, el Comité observa que, de conformidad con el artículo 98 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, todo Estado exigirá al capitán de un buque que enarbole su pabellón que se dirija a toda la velocidad posible a prestar auxilio a las personas que estén en peligro, en cuanto sepa que necesitan socorro y siempre que tenga una posibilidad razonable de hacerlo, y todo Estado ribereño fomentará la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de un servicio de búsqueda y salvamento adecuado y eficaz para garantizar la seguridad marítima y aérea y, cuando las circunstancias lo exijan, cooperará para ello con los Estados vecinos mediante acuerdos mutuos regionales. Observa asimismo que en el Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos, de 1979, y en las normativas aprobadas con arreglo al Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, de 1974, figuran disposiciones específicas relativas a la prestación y coordinación de servicios de búsqueda y salvamento, incluida la coordinación de las operaciones de búsqueda y salvamento de buques de diferentes Estados por el correspondiente centro de coordinación regional, y al deber de los Estados de cooperar

⁶ CCPR/C/MLT/CO/2, párr. 17; Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, art. 98; Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, cap. V, regla 10.

⁷ *Munaf c. Rumania* (CCPR/C/96/D/1539/2006), párr. 14.2.

en las actividades de búsqueda y salvamento en cuanto reciban información de situaciones de peligro en el mar⁸.

7.7 En el presente caso, el Comité observa que las partes no cuestionan que el naufragio ocurriera fuera del territorio del Estado parte ni que ninguna de las presuntas vulneraciones se produjera encontrándose los familiares de los autores a bordo de una embarcación que enarbolaba un pabellón italiano. Por consiguiente, la cuestión que el Comité debe dirimir es si se puede considerar que las presuntas víctimas estaban bajo el poder o el control efectivo del Estado parte aun cuando el incidente tuviera lugar fuera de su territorio. El Comité observa que, en el presente caso, el contacto inicial se estableció entre la embarcación en peligro y las autoridades del Estado parte en Roma el 11 de octubre de 2013, en algún momento entre las 11.00 y las 12.26 horas, y que los autores afirman que, en una de las llamadas de socorro, las autoridades italianas habían asegurado a las personas a bordo de la embarcación que serían rescatadas. Observa también que no se ha refutado que hasta después de las 13:00 horas Malta no comunicó al centro de salvamento de Italia que había aceptado coordinar la operación de salvamento y que dicha aceptación se confirmó oficialmente por escrito a las 14:35 horas. Además, incluso después de que Malta asumiera la responsabilidad, las autoridades italianas siguieron participando en dicha operación, debido a la proximidad en que se encontraba el ITS Libra de la embarcación en peligro. Entre las 13.00 y las 17.00 horas, la Fuerza Aérea y la Marina italianas consultaron entre sí se debía enviar el ITS Libra para ayudar en la operación de rescate, y las autoridades de Malta solicitaron dicho envío en más de una ocasión. A las 17.07 horas, el centro de salvamento de Italia, tras ser informado de que la embarcación había volcado, confirmó que el ITS Libra había sido enviado hacia la nave en peligro. Este llegó al lugar de los hechos a las 18.00 horas y asumió una función de coordinación *in situ* a las 18.30 horas.

7.8 El Comité considera que, en las circunstancias particulares del caso, se había establecido una relación especial de dependencia entre las personas de la embarcación en peligro e Italia. Dicha relación comprendía elementos de hecho (en particular, el contacto inicial establecido por la embarcación en peligro con el centro de salvamento de Italia, la estrecha proximidad del ITS Libra a la embarcación en peligro y la participación permanente de dicho centro en la operación de salvamento) y las obligaciones jurídicas pertinentes contraídas por Italia en virtud del derecho internacional del mar, que incluyen el deber de responder de manera razonable a las llamadas de socorro en virtud de las normas del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, de 1974, en particular el capítulo V, regla 33, y el deber de cooperar adecuadamente con otros Estados que realicen operaciones de salvamento en virtud del Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos, de 1979, en particular su capítulo 5.6. En consecuencia, el Comité considera que las personas que se encontraban en la embarcación en peligro se vieron directamente afectadas por las decisiones adoptadas por las autoridades italianas de un modo que era razonablemente previsible, habida cuenta de las obligaciones jurídicas pertinentes de Italia, y, por lo tanto, estaban sujetas a la jurisdicción del Estado parte a los efectos del Pacto, pese a que se encontraban dentro de la zona de búsqueda y salvamento maltesa y, por consiguiente, estaban sujetas simultáneamente a la jurisdicción de Malta⁹. La realización de investigaciones penales en Italia acerca de la conducta de varios oficiales de la Marina implicados en el incidente subraya en mayor medida la posible responsabilidad legal, aunque con arreglo al derecho interno, de los funcionarios italianos respecto de las víctimas del incidente. En consecuencia, el Comité considera que lo dispuesto en el artículo 1 del Protocolo Facultativo no obsta para que examine la presente comunicación.

7.9 El Comité advierte las alegaciones de los autores sobre la larga duración de la investigación interna en Italia y observa que el Estado parte no ha refutado que los autores no disponen de otros recursos internos. Por consiguiente, considera que lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo no obsta para que examine la comunicación.

7.10 El Comité considera que los autores han fundamentado suficientemente, a los efectos de la admisibilidad, sus alegaciones relativas a los artículos 6 y 7, leídos por separado y

⁸ Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos, de 1979, cap. 5.6.

⁹ A. S. y otros c. Malta (CCPR/C/128/D/3043/2017), párr. 6.7.

conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto, por lo que declara la comunicación admisible y procede a examinarla en cuanto al fondo.

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

8.1 El Comité ha examinado la presente comunicación teniendo en cuenta toda la información que le han facilitado las partes, de conformidad con el artículo 5, párrafo 1, del Protocolo Facultativo.

8.2 El Comité observa la alegación de los autores de que el Estado parte vulneró los derechos que asistían a sus familiares en virtud del artículo 6, párrafo 1, del Pacto, debido a los actos u omisiones negligentes que cometió en las actividades de salvamento en el mar, que pusieron en peligro la vida de sus familiares y ocasionaron su muerte o desaparición. No obstante, advierte las afirmaciones del Estado parte de que, en el presente caso, ello fue responsabilidad del centro de salvamento de Malta y de que el buque de la Marina italiana ITS Libra intervino en la operación de salvamento, incluso antes de que se recibiera una solicitud formal de Malta, pasó a ser el coordinador de las operaciones de salvamento y salvó muchas vidas.

8.3 El Comité señala que el derecho a la vida incluye, para los Estados partes, la obligación de aprobar toda ley o medida adecuada para proteger la vida frente a todas las amenazas razonablemente previsibles¹⁰. Señala también que la diligencia debida exige adoptar medidas positivas razonables que no impongan una carga desproporcionada a los Estados partes ante amenazas a la vida razonablemente previsibles¹¹.

8.4 En el presente caso, los autores sostienen que las autoridades italianas no respondieron con prontitud a la llamada de socorro inicial y retrasaron mucho el envío del ITS Libra hacia la embarcación en peligro. Además, aducen que el buque militar recibió la orden de alejarse de la embarcación en peligro, ya que, si lo hubieran avistado las lanchas patrulleras maltesas, estas no se habrían hecho cargo de la operación de salvamento. El Comité también observa la afirmación de los autores de que, si las autoridades italianas hubieran dado a tiempo la orden al ITS Libra y a otros barcos de la guardia costera de que se dirigieran a rescatar a las personas que estaban a bordo de la embarcación, estos habrían llegado a ella antes de que se hundiera. No obstante, advierte que el Estado parte aduce haber informado rápidamente a las autoridades maltesas de la llamada de socorro y haber aconsejado a las personas que realizaron la llamada desde la embarcación en peligro que se pusieran en contacto directamente con el centro de salvamento de Malta. Además, observa la afirmación del Estado parte de que el día del naufragio en cuestión se llevaron a cabo 23 operaciones de salvamento simultáneamente, y de que el ITS Libra fue enviado a la embarcación en peligro incluso antes de recibir la notificación de que esta había volcado.

8.5 El Comité señala que la responsabilidad principal de la operación de salvamento recae en Malta, ya que la embarcación volcó en su zona de búsqueda y salvamento y había asumido por escrito la responsabilidad de dicha operación. Sin embargo, el Comité considera que el Estado parte no ha dado una explicación clara de lo que parece ser una falta de respuesta rápida a la llamada de socorro, antes de que las autoridades maltesas asumieran la responsabilidad de la operación de búsqueda y salvamento. Asimismo, observa que el Estado parte no ha proporcionado ninguna información sobre las medidas adoptadas por sus autoridades para asegurarse de que el centro de salvamento de Malta estaba informado de la ubicación exacta de la embarcación en peligro y de que estaba respondiendo con eficacia al incidente, a pesar de la información sobre el deterioro de la situación y la necesidad de ayuda de Italia. Además, el Estado parte no ha explicado el retraso en el envío del ITS Libra hacia la embarcación en peligro, a pesar de que este se encontraba a solo una hora de distancia de la embarcación e incluso después de que el centro de salvamento de Malta lo hubiera solicitado formalmente. Por último, el Comité advierte que el Estado parte no ha explicado claramente ni ha refutado la afirmación de los autores de que las llamadas telefónicas interceptadas indican que se ordenó al ITS Libra que se alejara de la embarcación en peligro. En vista de estos hechos, el

¹⁰ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 36, párr. 18.

¹¹ *Ibid.*, párr. 21.

Comité considera que Italia no ha demostrado haber cumplido con sus obligaciones de diligencia debida contraídas en virtud del artículo 6, párrafo 1, del Pacto.

8.6 El Comité observa las alegaciones de los autores en el sentido de que las autoridades del Estado parte no llevaron a cabo una investigación oficial, independiente y efectiva del naufragio para esclarecer los hechos e identificar y castigar a los responsables, y de que esa omisión constituyó una vulneración de los derechos que amparaban a las víctimas en virtud del artículo 6, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto, y una vulneración de los derechos que asistían a los autores en virtud del artículo 7, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3. El Comité observa igualmente la explicación del Estado parte de que la investigación del naufragio sigue en curso y que ha sido compleja debido al elevado número de interesados y a la difícil reconstrucción de los hechos.

8.7 El Comité considera que el Estado parte no ha dado una explicación clara de la larga duración de los procedimientos internos en curso, aparte de una referencia general a su complejidad, ni ha indicado el plazo previsto para su finalización. En estas circunstancias, considera que el Estado parte no ha demostrado haber cumplido su deber de realizar una pronta investigación de las alegaciones relativas a una vulneración del derecho a la vida y que, por consiguiente, ha infringido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, párrafo 1, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto.

8.8 Puesto que ya ha concluido que, en el presente caso, se ha producido una violación del artículo 6, leído por separado y conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto, el Comité decide no examinar por separado la reclamación de los autores relativa al artículo 7, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3.

9. El Comité, actuando en virtud del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, dictamina que los hechos que tiene ante sí ponen de manifiesto una violación por el Estado parte del artículo 6, leído por separado y conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto.

10. De conformidad con el artículo 2, párrafo 3 a), del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar al autor un recurso efectivo. Ello le obliga a reparar plenamente a los individuos cuyos derechos amparados por el Pacto han sido vulnerados, teniendo en cuenta la posible responsabilidad de otros Estados por el mismo incidente. En consecuencia, el Estado parte está obligado, entre otras cosas, a adoptar las medidas adecuadas para proceder con celeridad a realizar una investigación independiente y efectiva y, si se considera necesario, a procesar y juzgar a los responsables de la muerte y la desaparición de los familiares de los autores. El Estado parte tiene también la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro.

11. Teniendo presente que, por haber llegado a ser parte en el Protocolo Facultativo, el Estado parte ha reconocido la competencia del Comité para determinar si ha habido o no violación del Pacto y que, con arreglo al artículo 2 del Pacto, el Estado parte se ha comprometido a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto y a proporcionar un recurso efectivo cuando se compruebe una violación, el Comité desea recibir del Estado parte, en un plazo de 180 días, información sobre las medidas que haya adoptado para aplicar el dictamen del Comité. Se pide asimismo al Estado parte que publique el presente dictamen y que le dé amplia difusión en el idioma oficial del Estado parte.

Anexo I

Voto particular conjunto (disidente) de Yuval Shany, Christof Heyns y Photini Pazartzis, miembros del Comité

1. No estamos de acuerdo con la decisión de la mayoría de que los trágicos sucesos descritos en la comunicación se hayan producido dentro de la jurisdicción de Italia a los efectos de establecer sus obligaciones con arreglo al Pacto y la admisibilidad en virtud del Protocolo Facultativo.

2. En el párrafo 7.8 del dictamen, se explica que se había establecido una relación especial de dependencia entre las víctimas de la embarcación en peligro e Italia, que permite invocar las obligaciones contraídas por el Estado parte en virtud del derecho internacional del mar, de conformidad con las normas del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, de 1974, en particular el capítulo V, regla 33, y el Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos, de 1979, en particular el capítulo 5.6. En consecuencia, la mayoría consideró que las personas que se encontraban en la embarcación en peligro se vieron directamente afectadas por las decisiones adoptadas por las autoridades italianas de una manera razonablemente previsible habida cuenta de las obligaciones jurídicas pertinentes de Italia, y que dichas personas estaban, por lo tanto, sujetas a la jurisdicción del Estado parte a los efectos del Pacto, pese a que se hallaban dentro de la región de búsqueda y salvamento maltesa y, por tanto, sujetas simultáneamente a la jurisdicción de Malta. Opinamos que el dictamen de la mayoría no distingue entre: a) las situaciones en las que los Estados tienen la posibilidad de poner bajo su control efectivo a personas que se encuentran fuera de su territorio o de zonas ya sujetas a su control efectivo, y b) las situaciones que implican poner realmente a personas bajo el control efectivo del Estado. Solo estas últimas situaciones establecen la jurisdicción a efectos del Pacto y del Protocolo Facultativo.

3. Como se explica en los párrafos 7.7 y 7.8 del dictamen, la embarcación en peligro se encontraba durante todo el período de tiempo pertinente —es decir, entre el momento de la llamada inicial de socorro y el momento en que la embarcación volcó— fuera de las aguas territoriales de Italia y dentro de la zona de búsqueda y salvamento de Malta. La cuestión preliminar que se planteaba ante el Comité en el caso que nos ocupa era si se podía considerar que las víctimas de la embarcación estaban bajo el poder o el control efectivo de Italia, aunque el incidente tuviera lugar en alta mar, en una zona en la que Malta asumía las responsabilidades legales de búsqueda y salvamento. No se ha alegado ante el Comité que Italia aceptara formalmente la responsabilidad legal de la misión de búsqueda y salvamento antes de que la embarcación volcara, ni que asumiera el control *de facto* de la operación.

4. Aunque inicialmente se produjo un contacto entre la embarcación en peligro y el centro de salvamento de Italia, este hecho por sí solo, a falta de información adicional que demuestre la aceptación de la responsabilidad legal, no basta para concluir que el Estado ejerció realmente, a partir de ese momento, la jurisdicción sobre las personas que se encontraban a bordo de la embarcación o que estaba legalmente obligado a hacerlo. En particular, es significativo que Italia no coordinara realmente la operación de búsqueda y salvamento, sino que remitiera la llamada de socorro a las autoridades competentes de Malta, y que estas confirmaran por escrito el papel de coordinación de su país con respecto a la operación de búsqueda y salvamento emprendida. Si bien las autoridades italianas apoyaron las labores de búsqueda y salvamento de las autoridades maltesas enviando a la zona, aunque demasiado tarde, un buque de la Marina italiana, el ITS Libra, la embarcación en peligro no quedó bajo el control efectivo de dicha nave de la Marina italiana antes de las 18.30 horas del día del naufragio. Eso ocurrió más de una hora después de que la embarcación en peligro volcara, momento en el que el ITS Libra llegó al lugar y se convirtió en el coordinador *in situ* de la operación de salvamento.

5. Aunque puede haber habido fallos críticos en la respuesta del centro de salvamento de Italia y de la Marina italiana a las llamadas de socorro y a las peticiones de ayuda de Malta que contribuyeron a la trágica pérdida de vidas de un gran número de víctimas, tales yerros no establecen por sí mismos que Italia ostentara el control efectivo sobre las personas que se

encontraban en la embarcación en peligro, independientemente de que dichos fallos impliquen o no una responsabilidad penal con arreglo a la legislación italiana o una violación de las obligaciones contraídas por el Estado parte en virtud del derecho del mar con respecto a Malta y otros Estados. Este es el caso, sobre todo, cuando dichas personas se encuentran en una zona sobre la que otro Estado ha asumido la responsabilidad legal —y, por tanto, la jurisdicción— en virtud del derecho del mar para las operaciones de búsqueda y salvamento. Puesto que Malta, y no Italia, era responsable *de jure* o *de facto* de la dirección general de la operación, no consideramos apropiado responsabilizar a Italia en virtud del Pacto por no haber desplegado más rápidamente buques italianos que le permitieran asumir antes la responsabilidad *de facto* sobre la operación de búsqueda y salvamento.

6. Además, consideramos que el enfoque adoptado por la mayoría de equiparar la capacidad de participar en una operación marítima en zonas de búsqueda y salvamento de las que otro Estado es responsable internacionalmente con la noción de jurisdicción sobre las personas que se encuentran en embarcaciones en peligro podría alterar el ordenamiento jurídico que intentaron introducir el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, de 1974, y el Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos, de 1979, con el fin de minimizar la “tragedia de los recursos comunes”, generada por la falta de una clara división del trabajo entre los Estados costeros sobre las operaciones de búsqueda y salvamento. Por lo tanto, si bien el enfoque adoptado por la mayoría podría ser adecuado para regular las obligaciones de los Estados en zonas en las que ningún Estado es responsable internacionalmente de las operaciones de búsqueda y salvamento, a fin de evitar conflictos jurisdiccionales “negativos”, no es apropiado para las zonas en las que sí se dispone de un Estado responsable que está asumiendo de hecho sus responsabilidades, y en las que se podrían generar conflictos jurisdiccionales “positivos”.

7. En consecuencia, opinamos que, dada la responsabilidad primordial de Malta en las operaciones de búsqueda y salvamento en la zona marítima pertinente y el mero papel de apoyo desempeñado por el Estado parte, el Comité no debía haber concluido que las víctimas a bordo de la embarcación volcada estaban bajo la jurisdicción de Italia a los efectos del Pacto y del Protocolo Facultativo, ni antes de que la embarcación zozobrara ni en el momento en que lo hizo, y que, por lo tanto, el Comité debía haber considerado que la comunicación era inadmisibile con arreglo al artículo 1 del Protocolo Facultativo.

Anexo II

Voto particular (disidente) de Andreas Zimmermann, miembro del Comité

1. Esta opinión disidente debe leerse conjuntamente con el voto particular que emití en el caso paralelo contra Malta referido a los mismos hechos¹. Por lo tanto, el contenido de dicho voto particular debe considerarse incorporado en lo sucesivo, salvo que se indique lo contrario. No obstante, hay que reiterar de entrada que el mero hecho de que una persona se encuentre en una zona de búsqueda y salvamento administrada por un determinado Estado parte en el Pacto no incluye a esa persona en la jurisdicción de dicho Estado parte a los efectos del artículo 2, párrafo 1, del Pacto. Este resultado debe alcanzarse *a fortiori* incluso en ausencia de ese vínculo jurídico que, en opinión de la mayoría, había desencadenado la aplicabilidad del Pacto, en primer lugar, respecto de Malta.

2. Desde mi punto de vista, está claro que Italia, al negarse a que el buque de su Marina ITS Libra emprendiera una operación de rescate para salvar la vida de las personas que se encontraban en peligro en el mar, estaba incumpliendo las obligaciones que le incumben en virtud de las normas aplicables del derecho del mar. Sin embargo, esta no era la cuestión que se planteaba al Comité, ni lo que este debía decidir. De hecho, el Comité no podía haber adoptado una decisión a este respecto. Contrariamente a lo que parece, al menos, insinuar la mayoría, tiene aún menos relevancia jurídica a efectos del artículo 2, párrafo 1, del Pacto el hecho de que Italia ejerza o no la jurisdicción penal sobre la base de la nacionalidad italiana de los oficiales de la Marina a bordo del ITS Libra o de cualquier otro funcionario italiano.

3. A la problemática de la decisión de la mayoría se suma el hecho de que esta también considera, en el caso contra Italia, que los autores estaban sometidos simultáneamente a la jurisdicción de Malta, pese a haber declarado inadmisibile la denuncia contra ese país. Al mismo tiempo, se pide ahora a Italia que proporcione una reparación íntegra a las personas cuyos derechos contemplados en el Pacto han sido vulnerados, a pesar de que otro Estado pueda haber causado la trágica pérdida de vidas y del hecho de que, como la mayoría considera asimismo, la responsabilidad principal de la operación de salvamento —y por lo tanto, en opinión de la mayoría, también la vulneración de los derechos protegidos por el Pacto— recayó en Malta y no en Italia. Por otro lado, al determinar que Italia tiene la obligación de pagar una indemnización, se deja abierta la difícil cuestión de qué forma de responsabilidad tiene cada Estado, si es que la tiene, es decir, si se trata de una responsabilidad proporcional solamente o más bien de una responsabilidad solidaria.

4. Por último, el Comité intenta limitar sus conclusiones al afirmar que, en las circunstancias particulares del caso, se había establecido una relación especial de dependencia entre las personas de la embarcación en peligro e Italia (párr. 7.8), lo que desencadenó, en opinión de la mayoría, la aplicabilidad del Pacto. Sin embargo, puede inferirse con seguridad que de los resultados tanto del caso contra Malta como del caso contra Italia, cuando se leen conjuntamente, se desprende la aplicabilidad general del Pacto respecto de las personas que se encuentran en peligro en el mar, ya sea en la zona de búsqueda y salvamento de un Estado parte o cerca de un buque que enarbola el pabellón de un Estado parte. Como ya he mencionado, esto podría llegar a tener el efecto muy desafortunado de que los Estados partes en el Pacto dejaran de estar dispuestos a asumir tales obligaciones o incluso trataran de evitar entrar en contacto estrecho con embarcaciones en peligro para no dar la impresión de que se ha creado una “relación especial de dependencia”.

¹ A. S. y otros c. Malta (CCPR/C/128/D/3043/2017).

Anexo III

Voto particular (disidente) de David H. Moore, miembro del Comité

1. La determinación de la admisibilidad en el presente caso presenta dos cuestiones clave. La primera y principal se refiere al alcance de las obligaciones de los Estados partes en el Pacto. En virtud del artículo 2, párrafo 1, del Pacto, las obligaciones de un Estado parte se extienden a los individuos que se encuentran en su territorio y están sujetos a su jurisdicción. El Comité ha interpretado esta frase en sentido disyuntivo¹. Si bien existen argumentos sólidos para una interpretación de carácter conjuntivo, no es necesario volver a examinarlos para resolver el presente caso. Nadie sostiene que el territorio de Italia se extienda hasta alta mar, por lo que la cuestión a dirimir es si los naufragos se encontraban dentro de la jurisdicción del Estado parte.

2. Esta cuestión plantea un problema secundario: si es apropiado basarse en instrumentos internacionales más allá del Pacto en su interpretación. Razones de política, como la armonización, apoyan la interpretación del Pacto de forma coherente con otras fuentes de derecho internacional. Sin embargo, la competencia del Comité se limita a la interpretación de un tratado concreto al que los Estados han dado su consentimiento. En mi opinión, los principios de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, ya sea como tratado o como derecho internacional consuetudinario, deberían informar el uso que hace el Comité de fuentes ajenas al Pacto a la hora de interpretarlo.

3. De conformidad con el artículo 31, párrafo 3 c), de la Convención de Viena, deben tenerse en cuenta todas las normas pertinentes de derecho internacional aplicables en las relaciones entre las partes. Muchos Estados partes en el Pacto, entre ellos Italia y Malta, son también partes en el Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos, de 1979, que dispone la división de la alta mar en regiones de búsqueda y salvamento asignadas a determinados Estados. Este acuerdo, centrado específicamente en la división de la responsabilidad y el control, sugiere que la jurisdicción de Italia con arreglo al Pacto debería extenderse, como mucho, a las personas que se encuentren en su región.

4. La decisión del Comité de considerar que la jurisdicción se extiende fuera de esa región en este trágico caso refleja una noble intención, especialmente teniendo en cuenta la actuación cuestionable del Estado parte. Sin embargo, me temo que la decisión añade una capa de incertidumbre, e incluso de aprensión, respecto a la responsabilidad en alta mar que puede dificultar, en lugar de hacer más precisa, la respuesta a futuras emergencias. Yo consideraría que la comunicación es inadmisibles.

¹ Véase Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 31 (2004), relativa a la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto

Anexo IV

Voto particular (concurrente) de Gentian Zyberi, miembro del Comité

1. Aunque convengo con la decisión del Comité, quiero aclarar el vínculo jurisdiccional y las obligaciones legales de los Estados en relación con las operaciones de búsqueda y salvamento en el mar, especialmente en lo que respecta a los refugiados y los migrantes.
2. Este caso concreto y el marco jurídico correspondiente demuestran la responsabilidad compartida entre los Estados en dichas operaciones de búsqueda y salvamento. Si bien un Estado es el principal responsable de su zona de búsqueda y salvamento, todos los Estados tienen una responsabilidad residual de prestar asistencia, especialmente a los Estados cuyas capacidades propias son limitadas.
3. El vínculo jurisdiccional en las operaciones de búsqueda y salvamento se basa generalmente en las obligaciones jurídicas internacionales de los Estados de prestar asistencia a las personas que se encuentran en peligro en el mar, leídas a la luz del artículo 6 del Pacto. En el párrafo 3 de su observación general núm. 36 (2018), el Comité afirma que el derecho a la vida también se refiere al derecho a no ser objeto de acciones u omisiones que causen o puedan causar una muerte no natural o prematura. Los conceptos de “poder y control”, que se utilizan habitualmente en relación con la jurisdicción extraterritorial, deben ser interpretados y valorados en función de las circunstancias específicas del mar. Al evaluar las cuestiones relativas a la responsabilidad del Estado respecto de las operaciones de búsqueda y salvamento destinadas a salvar a personas que se encuentran en peligro en el mar, el requisito de la diligencia debida es una obligación de conducta, que exige que un Estado haga todo lo posible dentro de los medios disponibles.
4. En las operaciones de búsqueda y salvamento fracasadas que se saldan con la pérdida de vidas, el Estado tiene la obligación procesal, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 6 del Pacto, de iniciar de oficio una investigación rápida y eficaz para averiguar lo sucedido y, en su caso, exigir responsabilidades a los culpables.

Anexo V

Voto particular (concurrente) de José Manuel Santos Pais, miembro del Comité

1. Estoy de acuerdo con la decisión adoptada por el Comité, que considera que Italia ha violado el artículo 6, párrafo 1, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto.
2. Se trata de un caso complejo, que implica una jurisdicción internacional concurrente y compartida por varios Estados: Italia y Malta, y posiblemente Libia. Sin embargo, la cuestión principal es si las víctimas estaban bajo el poder o el control efectivo de Italia, aunque el incidente tuvo lugar fuera de su territorio (párr. 7.7), y si, en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes¹, Italia no prestó asistencia al rescate de personas que se encontraban en peligro en el mar.
3. La embarcación en peligro se encontraba a 61 millas al sur de Lampedusa y a 118 millas al suroeste de Malta, y, por lo tanto, lo que más cerca tenía era la costa italiana. Según el Ministro de Defensa de Italia², el buque de la Marina italiana ITS Libra se encontraba a solo 15 millas de la embarcación en peligro, es decir, a menos de una hora de distancia. Por lo tanto, el ITS Libra era el barco más cercano, pero en lugar de ofrecerse a prestar asistencia directa o ponerse a disposición del centro de salvamento de Malta, omitió hacerlo³.
4. El centro de salvamento de Italia recibió la primera llamada a las 12.26 horas y una segunda a las 12.39 horas, y fue informado de que el barco se estaba hundiendo, que había niños a bordo y que era necesario intervenir con urgencia. Se comunicó a las autoridades italianas la posición exacta del buque. A continuación, se produjeron otros contactos, con peticiones cada vez más urgentes, a las 13.17, 13.38, 14.22 y 15.37 horas.
5. El centro de salvamento de Italia se puso en contacto con el centro de salvamento de Malta a las 13.00 horas, pero no se facilitó ninguna información sobre la situación de peligro de la embarcación, su ubicación exacta o la proximidad del ITS Libra y sus datos de contacto. Las autoridades maltesas localizaron por primera vez la embarcación alrededor de las 16:00 horas.
6. A las 13.34 horas, el centro de salvamento de Italia emitió un aviso de navegación a todas las embarcaciones de las inmediaciones para que prestaran asistencia. A las 14.30 horas, el centro de salvamento de Malta hizo lo propio. El ITS Libra no respondió a ninguno de los dos avisos.
7. El mando de la Marina italiana fue informado a las 13.35 horas de la posición de la embarcación y del número de personas a bordo. Sin embargo, a las 15.34 horas, dicho mando dio instrucciones al ITS Libra de que no se acercara a la embarcación y evitara ser visto en la zona. La misma orden se repitió a las 15.41 horas.
8. Tras la identificación del ITS Libra por parte de la aeronave de las Fuerzas Armadas de Malta, pasadas las 16:00 horas, el centro de salvamento de Malta solicitó al ITS Libra que procediera a prestar asistencia, ya que se había observado que la embarcación en peligro estaba abarrotada y era inestable, pero el ITS Libra no respondió a las llamadas de emergencia realizadas por el avión maltés, que se prolongaron durante dos minutos.

¹ La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos, de 1979, y los reglamentos aprobados en virtud del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, de 1974.

² En una audiencia ante la Camera dei Deputati, el 17 de mayo de 2017.

³ Véase la información pública disponible (en italiano) en:
<https://video.espresso.repubblica.it/inchieste/cosi-l-italia-ha-lasciato-annegare-60-bambini-in-esclusiva-le-telefonate-del-naufragio/10267/10368>; y
<https://espresso.repubblica.it/attualita/2017/09/13/news/indagine-negli-abissi-1.309437>.

9. A las 16.38 horas, el centro de salvamento de Italia pidió al Comandante de la Marina italiana que pusiese el ITS Libra en contacto directo con las autoridades maltesas. La solicitud fue autorizada a las 16.41 horas. A las 16.44 horas, el centro de salvamento de Malta volvió a solicitar al centro de salvamento de Italia que pusiera el ITS Libra a disposición de la operación de salvamento. El centro de salvamento de Italia denegó la autorización. No fue sino a las 17.07 horas, después de que la embarcación hubiera volcado, que el ITS Libra recibió la orden de intervenir, 4 horas y 10 minutos después de la primera llamada de emergencia. El ITS Libra llegó al lugar de los hechos a las 17.57 horas, después de la patrullera de las Fuerzas Armadas de Malta, que había llegado 6 minutos antes.

10. Así pues, las autoridades navales italianas no solo se negaron a actuar cuando aún eran el primer centro de salvamento encargado de coordinar el caso y emitieron el primer aviso de navegación, sino que también omitieron sistemáticamente información valiosa al comunicarse con las autoridades maltesas e impidieron deliberadamente que el ITS Libra, que era el barco más cercano a la embarcación en peligro, interviniera en las operaciones de salvamento hasta después del naufragio.

11. Por lo tanto, considero que las personas que se encontraban a bordo del buque en peligro estaban bajo la jurisdicción de Italia a los efectos del Pacto (párrs. 7.5 a 7.8). Además, las autoridades italianas no explicaron de forma convincente los motivos por los que no se prestó asistencia a tiempo en circunstancias tan apremiantes, lo que afectó a la vida de tantas personas (párr. 8.5).

12. Se presentaron cargos contra oficiales de la Armada italiana, la Guardia Costera italiana y el centro de salvamento de Italia, en los que estaban implicados al menos siete oficiales, por omisión de socorro y por homicidio imprudente. Siete años después de los hechos, aún no ha concluido el juicio ante los tribunales nacionales, un plazo excesivo para una justicia eficaz y rápida. El Estado parte no ha proporcionado ninguna explicación clara sobre el retraso, aparte de una referencia general a la complejidad del caso, y no ha dado ningún plazo previsto para su finalización (párrs. 8.6 y 8.7).

Anexo VI

Voto particular (concurrente) de Vasilka Sancin, miembro del Comité

1. Convengo con el dictamen del Comité de que las personas que se encontraban a bordo de la embarcación en peligro se vieron directamente afectadas por las decisiones de Italia de una manera que era razonablemente previsible habida cuenta de las obligaciones jurídicas pertinentes de Italia y, por lo tanto, estaban sujetas a la jurisdicción del Estado parte, de forma concurrente con la jurisdicción de Malta, a los efectos del Pacto, y que, por consiguiente, el artículo 1 del Protocolo Facultativo no impedía al Comité examinar la presente comunicación. También estoy plenamente de acuerdo con la conclusión del Comité de que se ha violado el artículo 6, leído por sí solo y conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto.

2. Sin embargo, deseo destacar que, en mi opinión, dado que los trágicos sucesos tuvieron lugar en alta mar, donde, según el derecho del mar, ni Italia ni Malta pueden ejercer ninguna jurisdicción territorial, salvo sobre los buques que enarbolan sus pabellones, y en circunstancias exhaustivamente previstas en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar —por ejemplo, en un caso de piratería—, la cuestión de la compatibilidad de la comunicación en virtud del artículo 1 del Protocolo Facultativo *ratione loci*, que establece si las personas estaban sujetas a la jurisdicción del Estado parte, aplicando la máxima de “poder o control efectivo”, está intrínsecamente vinculada al derecho en cuestión, es decir, el derecho a la vida. El Comité subrayó (párr. 7.5), refiriéndose a su observación general núm. 36 (2018), que los Estados partes deben respetar y proteger la vida de las personas que se encuentran en una situación de peligro en el mar, *de conformidad con sus obligaciones internacionales en materia de salvamento en el mar* (cursiva añadida).

3. Por esta razón considero, tras examinar los hechos y las circunstancias particulares del caso (párr. 7.7), que la comunicación es admisible, aunque los hechos ocurrieran en zona de alta mar. Los autores demostraron suficientemente: a) que Italia estaba facultada para cumplir sus obligaciones internacionales, es decir, prestar asistencia a una embarcación en peligro, de conformidad con el artículo 98 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, y ayudar a las autoridades de Malta en su zona de búsqueda y salvamento; b) que Italia hizo creer a las víctimas, en particular en la(s) primera(s) hora(s) posterior(es) a la toma de contacto, que cumpliría con dichos deberes; y c) que dichas actividades necesarias podían haber influido directamente, y de forma razonablemente previsible, en los hechos. Al asumir así su obligación de ejercer sus facultades existentes en este caso concreto, considero que Italia sometió a las víctimas a su jurisdicción, pero, debido a su omisión de actuar en consecuencia, no protegió sus vidas y, tras los hechos, no investigó adecuadamente el incidente, lo que dio lugar a una vulneración de los derechos de los autores.

Anexo VII

Voto particular (concurrente) de H el ene Tigroudja, miembro del Comit e

1. Apoyo plenamente la solución alcanzada por la mayoría. Los dictámenes son la primera contribución del Comit e que tiene como objetivo abordar algunos agujeros legales en el ámbito mar timo¹. Es posible que aporten algo de contenido a un nuevo “derecho a ser rescatado en el mar”². Sin embargo, como expliqué en mi opinión concurrente respecto de la comunicación relativa a Malta³, el razonamiento jurídico seguido por la mayoría no es completamente riguroso. No voy a repetir lo que escribí sobre la decisión irracional de dividir los dos casos y sobre el uso de un corpus jurídico que no está actualizado. Mi principal comentario sobre el presente dictamen se centra en la cuestión de la jurisdicción extraterritorial ejercida por Italia (párr. 7.8), ya que no me convence totalmente la forma en que la mayoría ha resuelto la cuestión. Hay una confusión entre las obligaciones sustantivas y la existencia de un vínculo jurisdiccional con Italia. Lo que es más importante, los fundamentos para establecer ese vínculo jurisdiccional no est n claros, y lamento que la mayoría no haya respondido claramente a los argumentos presentados por los autores en su denuncia, basados en la jurisprudencia del caso *Munaf c. Rumania*, que eran más convincentes que lo que se ha mantenido en el párrafo 7.8.

¹ Itamar Mann, “Maritime legal holes: migration and rightlessness in international law”, *European Journal of International Law*, vol. 29, núm. 2 (mayo de 2018), págs. 347 a 372. Véanse también las recomendaciones aprobadas por el Defensor de los Derechos Humanos del Consejo de Europa, en Consejo de Europa, “Lives saved. Rights protected. Bridging the protection gap for refugees and migrants in the Mediterranean”, junio de 2019.

² Seline Tr visanut, “Recognizing the right to be rescued at sea”, *Ocean Yearbook Online*, vol. 31, núm. 1 (1 de enero de 2017): 137 a 154.

³ *A. S. y otros c. Malta* (CCPR/C/128/D/3043/2017).