



Asamblea General

Distr. general
8 de julio de 2021
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

48º período de sesiones

13 de septiembre a 1 de octubre 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

Medidas coercitivas unilaterales: noción, tipos y calificación

Informe de la Relatora Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, Alena Douhan

Resumen

En el informe, la Relatora Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, Alena Douhan, ofrece un panorama general y una evaluación de la noción, las características y la condición jurídica de las sanciones unilaterales. Trata la cuestión de la terminología relativa al mandato y la legalidad de las diversas formas de sanciones impuestas por los Estados y las organizaciones internacionales sin la autorización del Consejo de Seguridad o excediendo dicha autorización, en lo que se refiere, entre otras cosas, al derecho internacional general, el derecho económico internacional, el derecho de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. El informe también abarca los fundamentos jurídicos, las particularidades y la legalidad de las sanciones impuestas a personas y entidades no estatales. Asimismo, el informe contiene un análisis de los efectos extraterritoriales de las sanciones unilaterales, que preocupan especialmente a la Relatora Especial en vista del creciente número de denuncias de casos de violaciones de los derechos humanos.



I. Introducción

1. Este informe se presenta en cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 27/21 (y corrección) y 45/5 y de la resolución 74/154 de la Asamblea General, en las que se pide a la Relatoría Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, entre otras cosas, que reúna toda la información pertinente relativa a esas repercusiones en el disfrute de los derechos humanos; estudie las tendencias, la evolución y los desafíos relevantes; formule directrices y recomendaciones sobre los medios para prevenir, minimizar y reparar las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en los derechos humanos; y señale a la atención del Consejo de Derechos Humanos, la Alta Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Asamblea General las situaciones y los casos pertinentes.

2. La Relatora Especial ha observado la ampliación acelerada de nuevas formas y tipos de medios unilaterales de presión y los términos utilizados para describirlos, así como la necesidad de identificar las instancias implicadas. Ha reconocido que la incertidumbre y la ambigüedad actuales que rodean a la terminología constituyen un obstáculo para determinar un marco jurídico y las normas aplicables, lo que socava el estado de derecho, el orden mundial y la autoridad de las Naciones Unidas.

3. El presente informe contiene un panorama general y una evaluación de la noción, las características y la condición jurídica de las sanciones unilaterales. Trata la terminología pertinente y la legalidad de diversas formas de sanciones impuestas por los Estados y las organizaciones internacionales sin la autorización del Consejo de Seguridad o excediendo dicha autorización, en lo que se refiere, entre otras cosas, al derecho internacional general, el derecho económico internacional, el derecho de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, para determinar cuáles de ellas pueden considerarse medidas coercitivas unilaterales. El informe también abarca los fundamentos jurídicos, las particularidades y la legalidad de las sanciones impuestas a personas y entidades no estatales.

4. Además, el informe contiene un análisis de los efectos extraterritoriales de las sanciones unilaterales que preocupan especialmente a la Relatora Especial en vista del creciente número de denuncias de casos de violaciones de los derechos humanos. El análisis trata numerosas cuestiones, entre ellas la noción general de extraterritorialidad en el contexto de las acciones unilaterales, la calificación legal de las acciones extraterritoriales, las repercusiones que tiene la aplicación extraterritorial de medidas en terceros Estados y las personas físicas y jurídicas de esos Estados, y el exceso de celo en la aplicación de las sanciones.

5. A los efectos del presente informe, el 24 de noviembre de 2020, la Relatora Especial hizo un llamamiento para que los Estados, los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales, las instituciones de derechos humanos, la sociedad civil, el mundo académico, las instituciones de investigación y otras personas presentasen información sobre la noción, las características, la condición jurídica y las metas de las sanciones unilaterales¹. Se recibieron respuestas de los Gobiernos de Australia, Belarús, China, Cuba, Dinamarca, la Federación de Rusia, Guyana, Irlanda, Mauricio, la República Árabe Siria, la República Bolivariana de Venezuela y Zimbabwe. También se recibieron respuestas de la Unión Europea y el Parlamento Europeo, así como de varias organizaciones no gubernamentales (ONG) y de la sociedad civil, académicos y otras personas interesadas². La Relatora Especial expresa su agradecimiento a todos estos.

6. La preparación del presente informe se vio facilitada además por los resultados de una consulta de expertos convocada por la Relatora Especial el 26 de abril de 2021 en la que

¹ Véase www.ohchr.org/EN/Issues/SDGS/Pages/HRCIntersessionalMeeting.aspx.

² Las presentaciones recibidas en respuesta al llamamiento de la Relatora Especial estarán disponibles en www.ohchr.org/EN/Issues/UCM/Pages/HRC48-report.aspx.

participaron miembros del mundo académico y profesionales del derecho internacional³. La Relatora Especial expresa su agradecimiento a todos los participantes.

II. Actividades de la Relatora Especial

7. Para dar a conocer los aspectos del mandato, el impacto humanitario de las sanciones unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, la situación de los países sometidos a regímenes de sanciones, las observaciones preliminares de las visitas a Qatar y la República Bolivariana de Venezuela, y los problemas en la aplicación de las exenciones humanitarias, la Relatora Especial aceptó en repetidas ocasiones ser entrevistada por medios de comunicación y blogs de todo el mundo⁴.

8. También participó en 15 seminarios web y reuniones virtuales durante el último año para debatir aspectos de su labor, entre estos el Foro Social (8 de octubre de 2020)⁵; un seminario virtual sobre las medidas coercitivas unilaterales y sus repercusiones en el contexto de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) (30 de noviembre de 2020); un seminario virtual sobre los regímenes globales de sanciones en materia de derechos humanos del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la Unión Europea (25 de marzo de 2021)⁶; un seminario web de la Canadian Latin American Alliance sobre el papel del Canadá en las sanciones a la República Bolivariana de Venezuela (6 de abril de 2021); una sesión del Foro Económico Internacional de San Petersburgo sobre los riesgos que suponen las sanciones para el sistema financiero internacional y los negocios internacionales (3 de junio de 2021); un seminario web sobre las repercusiones de las medidas coercitivas unilaterales en los sistemas nacionales de salud de algunos países en desarrollo sancionados (3 de junio de 2021); y una conferencia académica internacional sobre medidas coercitivas unilaterales y la falta de respeto al derecho internacional y la generación de graves consecuencias humanas negativas (9 de junio de 2021)⁷.

9. La Relatora Especial cooperó activamente con organizaciones e instituciones internacionales. Asistió a una reunión en línea con representantes permanentes y observadores permanentes de los miembros del Movimiento de Países No Alineados ante la Oficina de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en Ginebra (18 de septiembre de 2020); una reunión con los representantes de 16 Estados del grupo de países con ideas afines organizada y presidida por el Representante Permanente de China ante la Oficina de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en Ginebra (22 de octubre de 2020); un seminario del Mecanismo de Expertos sobre el Derecho al Desarrollo acerca del régimen global de sanciones de la Unión Europea en materia de derechos humanos (25 de marzo de 2021); y una reunión virtual con George López, experto en las repercusiones de las sanciones en materia de derechos humanos (16 de abril de 2021).

10. Del 19 al 23 de octubre de 2020 y del 26 al 30 de abril de 2021, la Relatora Especial visitó Ginebra y mantuvo una serie de reuniones con misiones permanentes.

11. Además de su labor permanente con ONG, la Relatora Especial organizó con estas una serie de consultas de expertos sobre el tema de las sanciones unilaterales como obstáculo grave para la prestación de ayuda humanitaria (21 y 22 de octubre de 2020) y sobre el funcionamiento de su mandato, los desafíos en la prestación de ayuda humanitaria y las posibilidades de colaboración futura (25 de enero de 2021).

³ Relatora Especial, "Expert Consultation on 'The Notion, Characteristics, Legal Status and Targets of Unilateral Sanctions', convened on 26 April 2021 by the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights", 14 de mayo de 2021. Puede consultarse en www.ohchr.org/Documents/Issues/UCM/expert-consultation-26April2021.pdf.

⁴ Para más detalles, véase www.ohchr.org/EN/Issues/UCM/Pages/SRCoerciveMeasures.aspx.

⁵ Véase <http://webtv.un.org/watch/2nd-meeting-social-forum-2020-/6199054565001/?lan=russian>.

⁶ Véase www.volterrafiatta.com/upcoming-virtual-seminar-the-uk-and-eu-global-human-rights-sanctions-regimes.

⁷ Para más detalles, véase www.ohchr.org/EN/Issues/UCM/Pages/Activities.aspx.

12. El 10 de diciembre de 2020, la Relatora Especial publicó una serie de directrices sobre la ayuda humanitaria y las respuestas humanitarias durante la pandemia⁸.

13. El 23 de junio de 2020, la Relatora Especial envió una carta conjunta de transmisión de denuncia a los Estados Unidos de América en relación con sus actividades para influir en la independencia de la Corte Penal Internacional. El 26 de agosto de 2020, envió una carta de transmisión de denuncia a los Estados Unidos sobre las repercusiones negativas en los derechos humanos de las sanciones selectivas autorizadas en virtud de la Ley Sergei Magnitsky de Responsabilidad respecto del Estado de Derecho de 2012 y la legislación conexas. El 4 de septiembre de 2020, envió una carta de transmisión de denuncia a los Estados Unidos en relación con las repercusiones negativas de las sanciones selectivas en los derechos del capitán de un buque petrolero iraní. El 21 de diciembre de 2020, envió una carta de transmisión de denuncia conjunta a los Estados Unidos en relación con las violaciones de los derechos humanos derivadas de las sanciones autorizadas en virtud de la Ley César de Protección de los Civiles Sirios de 2019 y el Decreto núm. 13894. El 29 de enero de 2021, envió una carta conjunta a los Estados Unidos en la que detallaba las repercusiones negativas en los derechos humanos de las sanciones impuestas a raíz de la declaración de lo que parecían ser estados de emergencia nacional permanentes. El 2 de febrero de 2021, la Relatora Especial envió un llamamiento urgente conjunto a los Estados Unidos en relación con la situación del mencionado capitán de un buque petrolero iraní, tras el anuncio por el Gobierno de los Estados Unidos de una recompensa por su captura, lo que violaba aún más sus derechos humanos. Junto con estas cartas, la Relatora Especial emitió comunicados de prensa.

14. Tras su visita a Qatar los días 1 y 2 de noviembre de 2020 para evaluar las repercusiones negativas en los derechos humanos de las sanciones unilaterales impuestas contra ese país por la Arabia Saudita, Bahrein, Egipto y los Emiratos Árabes Unidos, la Relatora Especial envió cartas a los cinco países en las que incluyó su informe preliminar sobre esa visita. El 19 de mayo de 2021, tras su visita a la República Bolivariana de Venezuela del 1 al 12 de febrero de 2021 para evaluar las repercusiones negativas en los derechos humanos de las sanciones impuestas contra ese país por varios países, principalmente los Estados Unidos, la Relatora Especial envió una carta a los Estados Unidos con su informe preliminar sobre dicha visita.

III. Noción y tipos de sanciones unilaterales

A. Noción de sanciones en el derecho internacional

15. La Relatora Especial lamenta que no haya mejorado la situación señalada en su anterior informe al Consejo de Derechos Humanos en relación con la ampliación del número, el alcance y las justificaciones de las sanciones unilaterales⁹. De hecho, el número y el alcance de las sanciones se han ampliado aún más, mientras que la extraterritorialidad de las sanciones unilaterales, la aplicación de sanciones secundarias y la elaboración de sanciones civiles y penales nacionales por la violación de los regímenes de sanciones dan lugar a un exceso de celo en su aplicación. Cada vez más Estados han empezado a aplicar contrasanciones o a elaborar mecanismos para resistir las consecuencias extraterritoriales de las sanciones¹⁰.

16. La Relatora Especial observa que las formas concretas de presión empleadas por los distintos Estados o grupos de Estados han cambiado y siguen cambiando. Los Estados aplican diversas formas de sanciones unilaterales en relación con bienes comunes, y con ello transforman un fenómeno excepcional de las relaciones internacionales en una práctica habitual.

⁸ Véase www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26589&LangID=E.

⁹ Véase A/HRC/45/7.

¹⁰ *Financial Tribune*, "EU sells medical goods via INSTEX", 3 de abril de 2020; y *AFP*, "China's anti-sanctions law: what we know", 11 de junio de 2021.

17. La Relatora Especial destaca que, dado que el presente informe se centra en los aspectos terminológicos y de calificación de la aplicación de las sanciones, el término “sanciones unilaterales” se utiliza aquí con independencia de su legalidad o ilegalidad y se refiere a cualquier medio de presión empleado por los Estados o las organizaciones internacionales sin la autorización del Consejo de Seguridad o excediendo dicha autorización.

18. La Relatora Especial recuerda que, habida cuenta de la falta de una definición universalmente reconocida de “medidas coercitivas unilaterales” y de su carácter ilegal, tal como se menciona en varias resoluciones del Consejo de Derechos Humanos y de la Asamblea General¹¹, los Estados prefieren pretender que sus actividades unilaterales no constituyen medidas coercitivas unilaterales y, por lo tanto, utilizan otros términos, como “sanciones” y “medidas restrictivas”¹², entre muchos otros. Las empresas que se encargan de verificar el cumplimiento clasifican las sanciones en unilaterales, multilaterales y globales¹³. También se hace referencia a sanciones internacionales, sanciones sectoriales, sanciones selectivas, contrasanciones, sanciones directas o indirectas, sanciones primarias o secundarias¹⁴ y sanciones previstas o imprevistas. Otras instituciones se refieren a los casos de lucha contra el terrorismo como casos de sanciones¹⁵. También se emplean diversas designaciones para hacer referencia a los Estados implicados, entre ellas Estados sancionadores/sancionados, Estados que imponen sanciones/objeto de sanciones o Estados que imponen sanciones/a los que se aplican sanciones¹⁶.

19. Es sorprendente que aún no exista en el derecho internacional una definición clara ni siquiera de la noción general de “sanciones”. En la doctrina jurídica internacional, las sanciones han sido consideradas, entre otras cosas, como una facultad (posibilidad) de hacer cumplir la ley, un castigo¹⁷, un conjunto de medidas coercitivas aplicadas a un Estado delincuente¹⁸, un método para lograr un cumplimiento¹⁹, la consecuencia negativa de una

¹¹ Resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 15/24, párrs. 1 a 3; 19/32, párrs. 1 a 3; 24/14, párrs. 1 a 3; 30/2, párrs 1 a 4; 34/13, párrs 1 a 4; y 45/5, preámbulo; y resoluciones de la Asamblea General 69/180, párrs. 5 y 6; 70/151, párrs. 5 y 6; y 71/193, párrs. 5 y 6.

¹² Consejo de la Unión Europea, “Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones) en el marco de la política exterior y de seguridad común de la UE”, 4 de mayo de 2018, doc. núm. 5664/18; y VOICE, “Survey report: adding to the evidence - the impacts of sanctions and restrictive measures on humanitarian action”, marzo de 2021, pág. 6.

¹³ Peter Piatetsky y Julian Vasilkoski, *When Sanctions Violate Human Rights* (Washington D. C., Atlantic Council, 2021).

¹⁴ Giuseppe Puma, “The principle of non-intervention in the face of the Venezuelan crisis”, *Questions of International Law*, 31 de marzo de 2021, pág. 12.

¹⁵ Piatetsky y Vasilkoski, *When Sanctions Violate Human Rights*.

¹⁶ Véase A/HRC/36/44.

¹⁷ Ademola Abass, *Regional Organisations and the Development of Collective Security: Beyond Chapter VIII of the UN Charter* (Oxford, Hart Publishing, 2004), pág. 49; y Ramesh Thakur, *The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect*, 2ª ed. (Cambridge, Cambridge University Press, 2016), pág. 135. Sin embargo, este enfoque es cuestionado por el Secretario General (A/50/60-S/1995/1, párr. 66) y la naturaleza punitiva de las sanciones ha sido rechazada por la mayoría de los Estados. Véase S/PV.4128; y Johan Galtung, “On the effects of international economic sanctions”, en *Dilemmas of Economic Coercion: Sanctions in World Politics*, Miroslav Nincic y Peter Wallensteen, eds. (Nueva York, Praeger Publishers, 1983), pág. 19.

¹⁸ G. V. Ignatenko y O. I. Tiunov, eds., *Mezhdunarodnoe pravo* (Derecho internacional), 6ª ed. (Moscú, Norma, 2013), pág. 202; R. A. Kalamkaryan y Y. I. Migachev, *Mezhdunarodnoe pravo* (Moscú, Mezhdunarodnye otnosheniya (Relaciones internacionales), 2004), pág. 182; E. A. Shibaeva, “Mezhdunarodnye organizatsii v sisteme mezhdunarodno-pravovogo regulirovaniya” (Las organizaciones internacionales en el sistema de regulación jurídica internacional), en *Soviet Yearbook of International Law, 1978* (Moscú, Nauka, 1980), págs. 214 a 224; y Fred Grünfeld, “The effectiveness of United Nations economic sanctions”, en *United Nations Sanctions: Effectiveness and Effects, Especially in the Field of Human Rights - A Multi-disciplinary Approach*, Willem J. M. van Genugten y Gerard A. de Groot, eds. (Amberes, Intersentia, 1999), pág. 115.

¹⁹ Galtung, “On the effects of international economic sanctions”, pág. 19; Natalino Ronzitti, “The report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, the use of force and the reform of the United Nations”, en *Italian Yearbook of International Law*, vol. XIV (2004), Benedetto Conforti *et al.*, eds. (Leiden y Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2005), pág. 11; y presentación de la

violación²⁰, medidas para proteger el orden jurídico internacional²¹, medidas que no implican el uso de la fuerza armada para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales²², medios de hacer efectiva la responsabilidad internacional²³ y contramedidas o retorsiones²⁴.

20. La Relatora Especial observa que actualmente muchas sanciones se establecen para reforzar la democracia, proteger los derechos humanos o con otros fines similares²⁵, en lugar de encarar las amenazas a la paz, los quebrantamientos de la paz o los actos de agresión, o responder a vulneraciones de las obligaciones *erga omnes*.

21. La proliferación de las llamadas “sanciones Magnitsky” es un claro ejemplo de este cambio. La Ley Global Magnitsky de Responsabilidad respecto de los Derechos Humanos de 2012 aprobada por los Estados Unidos impuso sanciones financieras y prohibiciones de entrada a personas y entidades “respecto de las que se haya determinado, entre otras cosas, que eran responsables o cómplices o hayan participado directa o indirectamente en ciertas violaciones de los derechos humanos o actos de corrupción cometidos en cualquier lugar del mundo”²⁶.

22. La Unión Europea ha anunciado la posibilidad de aplicar medidas restrictivas (sanciones) para lograr objetivos relativos a bienes comunes; promover los objetivos de su Política Exterior y de Seguridad Común, incluidos la paz, la democracia y el respeto del estado de derecho, los derechos humanos y el derecho internacional²⁷; y seguir impulsando los valores universales para todos²⁸. Los Estados Unidos también consideran las sanciones una herramienta para alcanzar objetivos de política exterior²⁹. El objetivo del Reglamento de Sanciones Globales en materia de Derechos Humanos del Reino Unido es “disuadir, y hacer rendir cuentas [...] por una actividad que, de ser llevada a cabo por un Estado dentro del territorio de ese Estado, o en su nombre, equivaldría a una violación grave por parte de ese Estado” de los derechos humanos de una persona³⁰. La Unión Europea aprobó su ley global

International Alliance For Peace And Development, recibida en respuesta a la convocatoria de la Relatora Especial.

- ²⁰ Igor Lukashuk, *Pravo mezhdunarodnoy bezopasnosti* (Derecho de la seguridad internacional) (Moscú, Walters Kluwer, 2004), pág. 309; y T. N. Neshataeva, “Mezhdunarodno-pravovye sanktsii spetsializirovannykh uchrezhdeniy OON” (Sanciones jurídicas internacionales de los organismos especializados de las Naciones Unidas), resumen de la tesis del Doctorado en Derecho (Moscú, Universidad Estatal de Moscú, 1985), págs. 9, 12 y 14.
- ²¹ Neshataeva, “Mezhdunarodno-pravovye sanktsii”, pág. 17; y David Barnhizer, ed., *Effective Strategies for Protecting Human Rights: Economic Sanctions, Use of National Courts and International Fora and Coercive Power* (Oxford y Nueva York, Routledge, 2001), pág. 13.
- ²² Véase A/50/60-S/1995/1. El mismo enfoque fue adoptado por los Estados que participaron en la debate de la cuestión en el Consejo de Seguridad (véase S/PV.4128).
- ²³ Lukashuk, *Pravo mezhdunarodnoy bezopasnosti*, págs. 306 y 308. El mismo enfoque es respaldado por G. I. Tunkin, N. A. Ushakov y P. Kuris, citados por T. N. Neshataeva, “Ponyatie sanktsiy mezhdunarodnykh organizatsiy” (La noción de sanciones de las organizaciones internacionales), *Izv. vuzov. Pravovedenie*, núm. 6 (1984), pág. 94; y Abass, *Regional Organisations and the Development of Collective Security*, págs. 49 y 51.
- ²⁴ Tom Ruys, “Sanctions, retorsions and countermeasures: concepts and international legal framework”, en *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, Larissa van den Herrik, ed. (Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017).
- ²⁵ Gabriel Felbermayr *et al.*, “The Global Sanctions Data Base”, School of Economics Working Paper Series, WP 2020-20, 30 de mayo de 2020. Puede consultarse en <https://drive.google.com/file/d/11djjwEIr96SFt6YpMzo9gaB6ZJrOer8AX/view>.
- ²⁶ Véase https://home.treasury.gov/system/files/126/12212017_glomag_faqs.pdf.
- ²⁷ Presentaciones de Dinamarca, Irlanda y la Unión Europea recibidas en respuesta a la convocatoria de la Relatora Especial.
- ²⁸ Consejo de la Unión Europea, “Conclusiones del Consejo sobre el Plan de acción sobre derechos humanos y democracia, 2020-2024”, 19 de noviembre de 2020.
- ²⁹ Thihan Myo Nyun, “Feeling good or doing good: inefficacy of the US unilateral sanctions against the military Government of Burma/Myanmar”, *Washington University Global Studies Law Review*, vol. 7, núm. 3 (2008), pág. 463.
- ³⁰ Reino Unido, Global Human Rights Sanctions Regulations 2020, núm. 680, 6 de julio de 2020, regulación 4.

de derechos humanos para “hacer frente a violaciones y abusos graves de los derechos humanos en todo el mundo”³¹.

23. La Relatora Especial es consciente de que la diversidad de los objetivos de las sanciones unilaterales en la actualidad es muy diferente a los del paradigma inicial de cambio de comportamiento. El enfoque académico identifica cinco tipos de propósitos de las sanciones (cumplimiento, subversión, disuasión, simbolismo internacional y simbolismo interno) o diferencia entre instrumentos de denegación (para denegar bienes o beneficios a los sancionados), instrumentos simbólicos y medidas punitivas³², para constreñir, coaccionar, señalar o estigmatizar³³. También se ha identificado como objetivo principal asegurar el cumplimiento de una orden³⁴ o cambiar un comportamiento del objeto de las sanciones causando un dolor que haga que el *statu quo* sea demasiado incómodo³⁵.

24. La Relatora Especial señala que el enfoque tradicional de la década de 1970, según el cual un propósito o motivo legítimo (apropiado) puede justificar el uso de la coacción³⁶, se utilizó repetidamente cuando se intentó justificar el concepto de intervención humanitaria en la década de 1990. Sin embargo, no hay un fundamento para este enfoque en el derecho internacional.

IV. Tipos de sanciones unilaterales

A. Sinopsis de los tipos de sanciones unilaterales

25. La Relatora Especial subraya la diversidad de las formas de sanciones unilaterales actuales: políticas, diplomáticas, culturales, económicas, comerciales, financieras, cibernéticas y muchas otras. Cabe destacar que a menudo se aplican conjuntamente varios tipos de sanciones unilaterales contra el mismo objetivo: por ejemplo, sanciones económicas, sanciones selectivas y embargos de armas.

26. Las listas de países contra los que van dirigidas las sanciones suelen ser largas. El Reino Unido impone “medidas unilaterales”, “sanciones” o “sanciones financieras” contra el Afganistán, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Bosnia y Herzegovina, Burundi, China (y Hong Kong (China)), la Federación de Rusia, Guinea, Guinea-Bissau, el Irak, el Líbano, Libia, Malí, Myanmar, Nicaragua, la República Árabe Siria, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, la República Islámica del Irán, la República Popular Democrática de Corea, la República Bolivariana de Venezuela, Somalia, el Sudán, Sudán del Sur, el Yemen y Zimbabue³⁷. Suiza aplica sanciones “selectivas” o “inteligentes”, “medidas económicas”, “sanciones financieras selectivas” o “medidas coercitivas” a una lista igualmente larga de países³⁸; al igual que la Unión Europea, que utiliza “medidas restrictivas”, “sanciones”, “sanciones económicas y financieras” o “sanciones sectoriales”,

³¹ Reglamento (UE) 2020/1998 del Consejo de 7 de diciembre de 2020 relativo a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos.

³² Francesco Giumelli, “The purposes of targeted sanctions”, en *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, Thomas J. Biersteker, Sue E. Eckert y Marcos Tourinho, eds. (Cambridge, Cambridge University Press, 2016), pág. 40; y Richard Nephew, *The Art of Sanctions: A View from the Field* (Nueva York, Columbia University Press, 2017), pág. 9.

³³ Thomas J. Biersteker, Marcos Tourinho y Sue E. Eckert, “Thinking about United Nations targeted sanctions”, en *Targeted Sanctions*, Biersteker, Eckert y Tourinho, eds., pág. 22.

³⁴ Antonios Tzanakopoulos, “We who are not as others: sanctions and (global) security governance”, en *The Oxford Handbook of the International Law of Global Security*, Robin Geiß y Nils Melzer, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2021).

³⁵ Nephew, *The Art of Sanctions*, págs. 10 a 12.

³⁶ Richard B. Lillich, “Economic coercion and the international legal order”, *International Affairs*, vol. 51, núm. 3 (julio de 1975), pág. 366; y Derek Bowett, “Reprisals involving recourse to armed force”, *American Journal of International Law*, vol. 66, núm. 1 (enero de 1972), págs. 3 a 7.

³⁷ Véase www.gov.uk/government/collections/uk-sanctions-regimes-under-the-sanctions-act y www.gov.uk/guidance/uk-sanctions (consultados el 4 de mayo de 2021).

³⁸ Véase www.seco.admin.ch/seco/en/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/sanktionen-embargos.html (consultado el 4 de mayo de 2021).

al mismo tiempo que regímenes de sanciones “horizontales” (no específicas para un país)³⁹; y los Estados Unidos, que aplican sanciones “económicas”, “selectivas”, “financieras”, “comerciales” y “sectoriales”, prohibición de visados y embargos de armas⁴⁰.

27. Los documentos sancionadores también prevén sanciones secundarias contra nacionales de terceros países y sanciones civiles y penales contra nacionales de los Estados sancionadores para evitar que se relacionen con las personas y empresas incluidas en una lista⁴¹.

B. Sanciones económicas, comerciales, financieras y sectoriales

28. Mientras que en la década de 1990 las sanciones económicas constituían el instrumento más frecuente del Consejo de Seguridad, la Relatora Especial subraya que actualmente estas son utilizadas mayoritariamente de forma unilateral por los Estados o las organizaciones regionales.

29. La congelación de los activos de los bancos estatales y privados en el extranjero se utiliza también para presionar a los Estados, impidiéndoles así garantizar las necesidades básicas de sus ciudadanos. Por ejemplo, el Banco de Inglaterra se negó a descongelar los 1.000 millones de dólares de los Estados Unidos en oro del Banco Central de Venezuela que tenía almacenados⁴². Al parecer, el Gobierno del Reino Unido se ha referido al carácter privado del Banco, rechazando cualquier responsabilidad por esta acción⁴³. La Relatora Especial observa que este tipo de desplazamiento de la responsabilidad es una tendencia en aumento.

30. La influencia política en las instituciones internacionales se ha empezado a utilizar como instrumento de sanción. En abril de 2020, los Estados Unidos se opusieron a los intentos de la República Islámica del Irán y la República Bolivariana de Venezuela de obtener préstamos del Fondo Monetario Internacional (FMI) para su lucha contra la COVID-19⁴⁴. Al parecer, se ha producido una situación similar en relación con las solicitudes de préstamos de emergencia de Cuba, el Sudán y Zimbabwe al Banco Mundial⁴⁵.

31. Las sanciones comerciales muchas veces toman la forma de sanciones sectoriales, las cuales se aplican de manera no selectiva a personas y organizaciones de un ámbito particular de la economía sin que aparentemente haya razón o vulneración alguna que difiera sustancialmente de las que han motivado las sanciones selectivas tradicionales⁴⁶.

32. Una forma especial de sanciones sectoriales es el cierre del espacio aéreo a los vuelos de las compañías aéreas registradas en los Estados objeto de la sanción, como Qatar

³⁹ Véase https://eeas.europa.eu/topics/common-foreign-security-policy-cfsp/423/european-union-sanctions_en (consultado el 17 de abril de 2021).

⁴⁰ Véase <https://home.treasury.gov/policy-issues/office-of-foreign-assets-control-sanctions-programs-and-information> (consultado el 4 de mayo de 2021).

⁴¹ Reglamento (UE) 2020/1998 del Consejo de 7 de diciembre de 2020 relativo a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos, preámbulo y art.16. Los Estados Unidos han impuesto este tipo de sanciones a Belarús, Burundi, China, Cuba, la Federación de Rusia, el Irak, el Líbano, Malí, la República Árabe Siria, la República Bolivariana de Venezuela, la República Democrática del Congo, la República Islámica del Irán, la República Popular Democrática de Corea, el Sudán, Sudán del Sur, el Yemen y Zimbabwe.

⁴² Corina Pons y Mayela Armas, “Exclusive: Venezuela asks Bank of England to sell its gold to UN for coronavirus relief – sources”, *Reuters*, 29 de abril de 2020.

⁴³ Informe de la Relatora Especial sobre su visita a la República Bolivariana de Venezuela (de próxima publicación).

⁴⁴ Abubakr Al-Shamahi, “Can the IMF overcome US roadblocks to give aid to Iran?”, *Al Jazeera*, 17 de abril de 2020; Ian Talley y Benoit Faucon, “U.S. to block Iran’s request to IMF for \$5 billion loan to fight coronavirus”, *Wall Street Journal*, 7 de abril de 2020; y carta de 29 de mayo de 2020 dirigida a la Relatora Especial por la República Bolivariana de Venezuela.

⁴⁵ Presentaciones de Zimbabwe y Joy Gordon recibidas en respuesta a la convocatoria de la Relatora Especial.

⁴⁶ Kimberly Strosnider y David Addis, “New sanctions targeting Russian financial and energy sectors”, *Global Policy Watch*, 18 de julio de 2014; y Estados Unidos, Decreto núm. 13662, 20 de marzo de 2014.

(2017-2020), la República Bolivariana de Venezuela y Belarús, y la prohibición de que las compañías aéreas del Estado sancionado entren en el espacio aéreo del país sancionador, lo que afecta al sector turístico del Estado que figura en una lista. Una situación similar existe en lo que respecta al comercio con Cuba, la República Árabe Siria, la República Bolivariana de Venezuela y la República Islámica del Irán.

33. La Relatora Especial señala que las sanciones comerciales también han cambiado para incluir no solo mercancías específicas, sino todo tipo de bienes, incluso el *software*. Mientras que las restricciones de la Unión Europea no se extienden al *software* de dominio público⁴⁷, los Estados Unidos restringen el comercio de “bienes, tecnología y *software* relacionados con el procesamiento de materiales, la electrónica, las telecomunicaciones, la seguridad de la información, los sensores y láseres, y la propulsión”, incluidos el *software* de cifrado y geoespacial⁴⁸.

34. La situación se ve agravada por el hecho de que la mayoría de los mecanismos que facilitan el comercio se encuentran en los Estados Unidos o la Unión Europea, lo que significa que los servicios de mensajería financiera y el software de la Sociedad para las Telecomunicaciones Financieras Interbancarias Mundiales (SWIFT) pueden ser cortados en el marco de las sanciones, lo que ofrece a los Estados Unidos la posibilidad de controlar y bloquear los pagos en dólares⁴⁹.

35. Las sanciones económicas también incluyen medidas de carácter selectivo, que afectan a personas o empresas incluidas en una lista⁵⁰. Asimismo, está aumentando el uso de sanciones selectivas. Por ejemplo, las sanciones financieras de la Unión Europea incluyen a varios miles de personas y empresas⁵¹, y son muchas más las que figuran en las listas de los Estados Unidos⁵².

36. El efecto de las sanciones económicas y financieras se ve agravado por la aplicación de sanciones secundarias a personas y empresas extranjeras, y de castigos penales y civiles.

37. Otros mecanismos utilizados en la práctica sancionadora son la designación de Estados como patrocinadores del terrorismo, la denegación de privilegios comerciales, la no participación en instituciones internacionales, la destitución de cargos, las campañas de avergonzamiento, la denegación del estatuto diplomático y la denegación de permisos de viaje⁵³.

38. La Relatora Especial subraya que las resoluciones pertinentes del Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General se centran en las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en forma de sanciones económicas, que se considera afectan a la población en general y a los grupos más vulnerables⁵⁴. Las repercusiones de las sanciones económicas y financieras tienen el potencial de fomentar la corrupción⁵⁵ y, según se informa, impiden que los Gobiernos cumplan su responsabilidad de proteger.

39. La Relatora Especial recuerda el especial peligro de las llamadas “campañas de máxima presión” al imponer sanciones, en particular a Cuba o la República Bolivariana de Venezuela. En sus resoluciones, el Consejo de Derechos Humanos ha condenado el uso de

⁴⁷ Reglamento (CE) núm. 428/2009 del Consejo, de 5 de mayo de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control de las exportaciones, la transferencia, el corretaje y el tránsito de productos de doble uso, anexo I; y Reglamento (UE) núm. 401/2013 del Consejo, de 2 de mayo de 2013, relativo a medidas restrictivas aplicables a Myanmar/Birmania y por el que se deroga el Reglamento (CE) núm. 194/2008, art. 3 y anexo I.

⁴⁸ Gibson Dunn, “2020 Mid-year sanctions and export controls update”, 4 de agosto de 2020.

⁴⁹ Renata Ávila Pinto, “¿Soberanía digital o colonialismo digital?”, *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 27, núm. 27 (2018), pág. 20.

⁵⁰ Consejo de la Unión Europea, “Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones)”, párrs. 13 a 24.

⁵¹ Véase <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/fsd/fsf/public/files/pdfFullSanctionsList/content?token=dG9rZW4tMjAxNw> (consultado el 4 de enero de 2021).

⁵² Véase www.treasury.gov/ofac/downloads/sdnlist.pdf (consultado el 4 de enero de 2021).

⁵³ Barnhizer, ed., *Effective Strategies for Protecting Human Rights*, pág. 22.

⁵⁴ Véase, por ejemplo, resolución 34/13 del Consejo de Derechos Humanos.

⁵⁵ Véase <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/fsd/fsf/public/files/pdfFullSanctionsList/content?token=dG9rZW4tMjAxNw> (consultado el 4 de enero de 2021).

medidas coercitivas unilaterales como instrumento de presión política o económica contra cualquier país con objeto de impedir que estos países ejerzan su derecho a determinar libremente sus propios sistemas políticos, económicos y sociales⁵⁶.

C. Prohibición de viajar

40. La Relatora Especial observa con preocupación los reiterados intentos de incluir en las listas a empresas, entidades, personas y buques que participan en la entrega de bienes esenciales. Se ha informado de que un total de 35 buques venezolanos han sido incluidos en una lista por entregar petróleo a Cuba⁵⁷.

41. Se ha informado repetidamente de que las prohibiciones comerciales y de viaje impiden la entrega de bienes esenciales a la población de los países sancionados, lo que socava la capacidad de estos para garantizar las necesidades sociales básicas⁵⁸.

D. Sanciones cibernéticas

42. Los medios cibernéticos han tenido un impacto sustancial en los regímenes de sanciones, ya que la actividad cibernética maliciosa se ha utilizado cada vez más como justificación para aplicar sanciones unilaterales.

43. El bloqueo del comercio en Internet se ha convertido en un método utilizado frecuentemente para aplicar sanciones económicas y financieras unilaterales. Prolonga el tiempo necesario para completar las transacciones, aumenta los costos bancarios y los riesgos empresariales, paraliza las inversiones e incluso hace imposible comprar bienes esenciales⁵⁹.

44. Algunas sanciones limitan el comercio del *software* utilizado en la administración pública y privada ordinaria, los servicios comerciales en Internet o la conectividad⁶⁰, y la actividad no comercial. En particular, las condiciones de servicio de Zoom impiden su uso a quienes viven en Cuba, la República Árabe Siria, la República Islámica del Irán y la República Popular Democrática de Corea, así como en Crimea, o con arreglo a la legislación de los Estados Unidos como parte de las sanciones impuestas por ese país⁶¹. En consecuencia, fue imposible poner en práctica la idea de que todos los Estados utilizaran Zoom para las comunicaciones oficiales dentro del sistema de las Naciones Unidas, como se había previsto inicialmente al principio de la pandemia de COVID-19.

45. Los ciudadanos iraníes no tienen acceso a información sobre la COVID-19 y sus síntomas, ni siquiera por parte del Gobierno, debido a la censura por parte de Google de AC19, una aplicación desarrollada por la República Islámica de Irán, y los médicos iraníes ya no tienen acceso a PubMed, una base de datos médicos desde que su servidor fue transferido a Google⁶².

46. Según se informa, la República Bolivariana de Venezuela no puede concertar acuerdos sobre el alquiler de satélites, y su reducida cobertura de Internet perjudica los derechos de acceso a la información y a la libertad de expresión.

⁵⁶ Véase, por ejemplo, resolución 34/13 del Consejo de Derechos Humanos, párr. 4.

⁵⁷ Oxfam International, *Right to Live without a Blockade: The Impact of US Sanctions on the Cuban Population and Women's Lives* (Oxford, 2021), pág. 27.

⁵⁸ Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, "Report of the eightieth meeting of the Standing Committee (23-25 March 2021)", párr. 40.

⁵⁹ Véase <https://viennaun.mfa.ir/en/newsview/619102/Joint-Communiqu%C3%A9-on-UCMs-and-their-Impacts>.

⁶⁰ Estados Unidos, Decreto núm. 13685, 19 de diciembre de 2014 (puede consultarse en https://home.treasury.gov/system/files/126/ukraine_eo4.pdf).

⁶¹ Condiciones de servicio de Zoom vigentes el 20 de agosto de 2020, párr. 12. Véase <https://zoom.us/terms>.

⁶² Presentación de la República Islámica de Irán recibida en respuesta al llamamiento de la Relatora Especial (puede consultarse en www.ohchr.org/Documents/Issues/UCM/submissions/states/Iran.docx).

47. La Relatora Especial es consciente de que el *software* también se ha convertido en un tipo de mercancía sometida a restricciones comerciales. En particular, en el contexto de la pandemia de COVID-19, la República Árabe Siria parece no haber podido comprar *software* para escáneres y ventiladores de tomografía computadorizada que solo producen empresas de los Estados Unidos⁶³.

48. Muchos otros aspectos del derecho internacional se ven afectados por las sanciones en la era digital. Uno de estos es la práctica cada vez más extendida de bloquear las cuentas en los medios sociales para cumplir las sanciones, especialmente por las empresas registradas en los Estados Unidos como parte del régimen de sanciones Magnitsky⁶⁴. Publicar en Internet los nombres de personas y empresas que figuran en una lista aumenta los riesgos para la reputación que afectan, entre otras cosas, al derecho a la reputación.

E. Sanciones selectivas

49. Las sanciones selectivas aplicadas a personas y empresas se introdujeron para minimizar el impacto humanitario negativo de las sanciones globales o económicas. El derecho internacional no las regula específicamente. En general, incluyen la prohibición de viajar y de obtener visados, la congelación de activos, la prohibición de satisfacer las reclamaciones relacionadas con la imposición de sanciones, la prohibición de exportar y de prestar asistencia para poner en práctica *hardware* y *software*, la prohibición de comprar *hardware*, las limitaciones a los bienes y equipos de doble uso, y las restricciones a la compra de bienes procedentes de un Estado determinado⁶⁵.

50. La Relatora Especial señala que la finalidad de la inclusión de personas o empresas en una lista puede ser la aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, a menudo excediendo la autorización del Consejo o actuando de forma autónoma para mantener la paz y la seguridad internacionales; reprimir crímenes internacionales, transnacionales o nacionales; promover y proteger los derechos humanos, la democracia, el estado de derecho o la buena gobernanza⁶⁶; o proteger la seguridad nacional u otros intereses, a menudo mediante la declaración del estado de emergencia⁶⁷.

51. La Relatora Especial también observa el uso cada vez más frecuente de la política de inclusión de oficio de personas en una lista, a menudo sin acusarlas de haber cometido un hecho ilícito, como en el contexto del no reconocimiento de un Gobierno o de los resultados electorales⁶⁸.

⁶³ Nota verbal de fecha 15 de junio de 2020 dirigida a la Oficina de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en Ginebra por la Misión Permanente de la República Árabe Siria. Véase también A/75/209.

⁶⁴ Donie O'Sullivan y Artemis Moshtaghian, "Instagram says it's removing posts supporting Soleimani to comply with US sanctions", CNN Business, 13 de enero de 2020; y Jonny Tickle, "Chechen leader Kadyrov banned from Instagram again, loses account with 1.4 million followers", RT, 13 de mayo de 2020.

⁶⁵ Véase www.sanctionsmap.eu/#/main.

⁶⁶ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/sanctions_en.

⁶⁷ Véase <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25879>.

⁶⁸ Estados Unidos, Decreto núm. 13928 sobre el bloqueo de los bienes de determinadas personas asociadas con la Corte Penal Internacional, 15 de junio de 2020. Véase también <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25379>; <https://2017-2021.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-at-a-press-availability-with-secretary-of-defense-mark-esper-attorney-general-william-barr-and-national-security-advisor-robert-obrien/>; www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1527; y Sala de Apelaciones de la Corte Penal Internacional, "Judgment on the appeal against the decision on the authorisation of an investigation into the situation in the Islamic Republic of Afghanistan", núm. ICC-02/17 OA4, 5 de marzo de 2020.

52. Preocupan a la Relatora Especial las sanciones secundarias o las sanciones selectivas utilizadas para aplicar los regímenes de sanciones mencionados, aunque hasta la fecha no existe una comprensión general de esta noción.

53. Tradicionalmente, las sanciones secundarias se consideran medidas adoptadas extraterritorialmente contra terceros Estados o nacionales o entidades de un tercer Estado por su comercio, cooperación o asociación con los afectados por las sanciones primarias o con los que ayudan a eludir los efectos de estas sanciones⁶⁹. Otro aspecto de las sanciones secundarias son los castigos civiles y penales impuestos por los países contra sus propios nacionales⁷⁰.

54. La Relatora Especial se suma a la posición expresada por numerosos Estados en sus respuestas, según la cual la legalidad de las sanciones secundarias y la elaboración de legislación punitiva para su aplicación son aún más dudosas por cuanto la legalidad de las sanciones primarias es cuestionada frecuentemente⁷¹.

F. Contrasanciones

55. La práctica reciente demuestra el aumento de la aplicación de contrasanciones⁷². Estas suelen calificarse en la práctica⁷³ y en la doctrina jurídica como contramedidas o retorsiones⁷⁴.

G. Extraterritorialidad

56. La Relatora Especial señala que, si bien la extraterritorialidad solía ser una característica reconocida de las sanciones económicas y de otro tipo, las críticas a la aplicación extraterritorial de las medidas unilaterales ya fueron expresadas por las Naciones Unidas en 1948, cuando la Liga de los Estados Árabes trató de aplicar un boicót secundario a Israel y condicionó el comercio con empresas de terceros Estados a su negativa de hacer negocios con Israel⁷⁵.

57. La Ley César de Protección de los Civiles Sirios de los Estados Unidos puede citarse como un claro ejemplo de aplicación extraterritorial, ya que amenaza con sancionar a terceros países, empresas o personas que traten con el Gobierno de la República Árabe Siria, su banco central o las personas incluidas en una lista, impidiendo así, entre otras cosas, los proyectos de reconstrucción en un país que ya se ha visto gravemente afectado por el conflicto militar⁷⁶.

58. La ampliación de la jurisdicción por parte de los Estados Unidos justificada por el pago en dólares de ese país ha sido citada repetidamente por los países sancionados y ONG.

59. La Relatora Especial recuerda la existencia de un consenso general sobre la ilegalidad de la aplicación de sanciones extraterritoriales desde la perspectiva de la doctrina jurídica⁷⁷, entre Estados directamente afectados⁷⁸ y también entre países tradicionalmente considerados

⁶⁹ Presentación de la República Bolivariana de Venezuela recibida en respuesta a la convocatoria de la Relatora Especial; Reglamento (UE) 2020/1998 del Consejo, arts. 10, 11 y 15; y Tom Ruys y Cedric Ryngaert, “Secondary sanctions: a weapon out of control? The international legality of, and European responses to, US secondary sanctions”, *The British Yearbook of International Law* (2020), págs. 4, 7 y 8.

⁷⁰ Presentación de Ivan Timofeev, Consejo de Asuntos Internacionales de la Federación de Rusia, recibida en respuesta a la convocatoria de la Relatora Especial.

⁷¹ Presentaciones de Belarús y la República Árabe Siria recibidas en respuesta a la convocatoria de la Relatora Especial.

⁷² Ley Federal de la Federación de Rusia núm. 281-FZ de 30 de diciembre de 2006 sobre medidas económicas especiales y medidas coercitivas; y *AFP*, “China’s anti-sanctions law”.

⁷³ Presentaciones de Belarús y China recibidas en respuesta a la convocatoria de la Relatora Especial.

⁷⁴ Presentaciones del Sr. Timofeev y Sergey Glandin recibidas en respuesta a la convocatoria de la Relatora Especial.

⁷⁵ Ruys, “Sanctions, retorsions and countermeasures”.

⁷⁶ Presentación de la International Alliance for Peace and Development.

⁷⁷ Presentaciones de Maria Keshner (Universidad Federal de Kazán) y la Organization for Defending Victims of Violence recibidas en respuesta a la convocatoria de la Relatora Especial.

⁷⁸ Presentación de Guyana recibida en respuesta a la convocatoria de la Relatora Especial.

sancionadores⁷⁹. La Unión Europea, por ejemplo, se refiere a la incompatibilidad de las sanciones extraterritoriales con el derecho internacional⁸⁰. En general, se ha acordado que las medidas solo pueden ser adoptadas por los Estados con suficientes vínculos jurisdiccionales⁸¹.

60. Según se informa, la aplicación extraterritorial conduce a un exceso de celo en la aplicación y afecta a todos los asociados extranjeros en los sectores del comercio, la salud, la educación y la cultura, entre otros⁸². También un conlleva un incremento del número de sus destinatarios directos e indirectos⁸³.

61. El efecto extraterritorial de las medidas coercitivas unilaterales ha sido señalado en las resoluciones pertinentes del Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General como un obstáculo para la plena realización de los derechos establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos⁸⁴.

62. En consecuencia, los Estados han desarrollado mecanismos de bloqueo para proteger sus intereses económicos y los de sus empresas.

H. Exceso de celo en la aplicación

63. La Relatora Especial observa con preocupación el aumento del exceso de celo en la aplicación de las sanciones, cuyos efectos difícilmente pueden superarse incluso después de la adopción de leyes que prohíben el cumplimiento de las sanciones unilaterales de otros Estados⁸⁵.

64. La Relatora Especial también señala que en el caso de las sanciones unilaterales por los Estados Unidos, las empresas del sector financiero son las primeras en ser penalizadas⁸⁶. Dado que el sistema bancario internacional está interrelacionado, los bancos de fuera de los Estados Unidos prefieren abstenerse de realizar cualquier transferencia bancaria o convertirla en un proceso largo y costoso. Estas políticas de reducción del riesgo obstaculizan las transacciones y tienen como resultado la congelación de los fondos⁸⁷.

65. Las empresas privadas de los países contra los que van dirigidas las sanciones informan de la falta de voluntad de los proveedores para interactuar con estas directamente. Deben recurrir a múltiples intermediarios, lo que añade tiempo y costos.

⁷⁹ Comisión Europea, “The European economic and financial system: fostering openness, strength and resilience”, comunicación, 19 de enero de 2021, págs. 13 y 14.

⁸⁰ Tobias Stoll *et al.*, *Extraterritorial Sanctions on Trade and Investments and European Responses* (Bruselas, Unión Europea, 2020), págs. 18, 19, 26, 27 y 51.

⁸¹ Presentación de China recibida en respuesta a la convocatoria de la Relatora Especial.

⁸² Presentaciones de la República Bolivariana de Venezuela y la Organization for Defending Victims of Violence; y Oxfam Internacional, *Right to Live without a Blockade*, págs. 19 y 20.

⁸³ Véase la nota de orientación sobre derechos humanos de la Relatora Especial titulada “COVID-19 pandemic: humanitarian concerns and negative impact of unilateral sanctions and their exemptions”, 20 de diciembre de 2020. Puede consultarse en www.ohchr.org/Documents/Issues/UCM/UCMCOVID19GuidanceNote.docx.

⁸⁴ Por ejemplo, resolución 51/103 de la Asamblea General, párr. 1.

⁸⁵ Comisión Europea, “Nota orientativa de la comisión sobre la prestación de ayuda humanitaria para luchar contra la pandemia de COVID-19 en determinados entornos sujetos a medidas restrictivas de la UE”, 16 de noviembre de 2020 (puede consultarse en https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/201116-humanitarian-aid-guidance-note_es.pdf); Grégoire Mallard, Farzan Sabet y Jin Sun, “The humanitarian gap in the global sanctions regime”, *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, vol. 26, núm. 1 (2020); presentación del Sr. Timofeev; y Tribunal de Arbitraje de Moscú, *Siemens c. “Technopromexport”* sobre la invalidación del contrato de suministro de turbinas en Crimea, caso núm. A40-171207, decisión, 17 de enero de 2018.

⁸⁶ Ivan Timofeev, ““Sanctions for sanctions violation”: US Department of Treasury enforcement actions against the financial sector”, *Polis. Political Studies*, 2020, núm. 6, pág. 81.

⁸⁷ InterAction, “Detrimental impacts: how counter-terrorism measures impede humanitarian action - a review of available evidence”, abril de 2021.

66. La Relatora Especial observa con especial preocupación que las organizaciones humanitarias se enfrentan a problemas similares e informan de la complejidad e incoherencia de las exenciones humanitarias. El uso de intermediarios por parte de las ONG puede reducir a la mitad la cantidad de dinero que destinan inicialmente a fines humanitarios. Además, la reducción del riesgo por parte de los bancos empuja cada vez más a los agentes humanitarios a utilizar canales de pago informales o dinero en efectivo, lo que crea riesgos de seguridad, dificulta el seguimiento del dinero y aumenta el riesgo de extorsión y de uso indebido o desvío de fondos para financiar el terrorismo, socavando uno de los objetivos centrales de las sanciones⁸⁸.

67. Las organizaciones humanitarias también informan de la creciente reticencia de los donantes a proporcionar asistencia humanitaria o dinero para prestar ayuda a los países contra los que van dirigidas las sanciones impuestas por su propio Estado, porque los donantes temen figurar en una lista. Además, las organizaciones deben informar ampliamente sobre los fines y los destinatarios o beneficiarios finales del dinero o la asistencia. Varias organizaciones humanitarias se han quejado de que sus cuentas bancarias y las de su personal han sido congeladas debido al exceso de celo en el cumplimiento, y algunas incluso tienen problemas para transferir los salarios a su personal sobre el terreno⁸⁹.

V. Condición jurídica de las sanciones unilaterales

A. Condición jurídica de las sanciones económicas o sectoriales

68. La Relatora Especial destaca que hay muy pocos trabajos académicos que ofrezcan una evaluación jurídica de las sanciones unilaterales, y las posiciones de los Estados sancionadores y los sancionados difieren considerablemente. La República Bolivariana de Venezuela y la República Árabe Siria consideran que las sanciones unilaterales son crímenes de lesa humanidad⁹⁰. Cuba las califica de actos de agresión o de uso de la fuerza en virtud del derecho internacional. La República Islámica de Irán las considera “castigo colectivo”, “terrorismo económico”, “guerra” económica y genocidio⁹¹. La Unión Europea y los Estados Unidos, en cambio, consideran que las sanciones son un instrumento de la política exterior y una forma de reforzar las medidas del Consejo de Seguridad⁹². Otros Estados insisten en que la autorización del Consejo de Seguridad debe ser el único motivo para imponer sanciones unilaterales.

69. Los criterios de legalidad de las sanciones unilaterales tampoco están definidos. Algunos publicistas insisten en la posibilidad de aplicar medidas restrictivas temporales, adecuadas y selectivas para garantizar la seguridad sobre la base de actos jurídicos transparentes, basados en pruebas sólidas⁹³. Algunos basan la legalidad de la acción unilateral en la existencia de resoluciones del Consejo de Seguridad, el contenido de las normas de tratados internacionales, las reglas de las normas consuetudinarias de responsabilidad internacional y las consecuencias humanitarias de las medidas unilaterales⁹⁴.

70. La Relatora Especial subraya que no todo comportamiento inamistoso o medio de presión empleado por los Estados puede calificarse de medida coercitiva unilateral ilícita.

71. Los Artículos 24 y 25 y el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas incluyen las facultades singulares del Consejo de Seguridad para imponer medidas coercitivas en aras del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. También se acepta en general

⁸⁸ Alice Debarre, *Making Sanctions Smarter: Safeguarding Humanitarian Action* (Nueva York, International Peace Institute, 2019), pág. 3.

⁸⁹ VOICE, “Survey report: adding to the evidence”, págs. 7, 8 y 15.

⁹⁰ Corte Penal Internacional, “Statement of the Prosecutor of the International Criminal Court, Mrs Fatou Bensouda, on the referral by Venezuela regarding the situation in its own territory”, 17 de febrero de 2020.

⁹¹ Véase www.aa.com.tr/en/americas/zarif-to-trump-sanctions-dont-avoid-war-they-are-war/1518206.

⁹² Presentación de Dinamarca.

⁹³ Presentación del Sr. Timofeev.

⁹⁴ Presentación del Sr. Glandin.

que las organizaciones internacionales pueden imponer sanciones a los Estados miembros de conformidad con sus documentos constitutivos⁹⁵.

72. Los Estados tienen la libertad de elegir a sus asociados en el contexto de las relaciones comerciales y económicas y de otros tipos de relaciones internacionales. El derecho internacional consuetudinario prevé la posibilidad de un comportamiento “inamistoso” siempre que no sea incompatible con las obligaciones internacionales de los Estados que toman esas medidas (retorsión)⁹⁶ y de la adopción de contramedidas proporcionales⁹⁷.

73. El alcance de las medidas que pueden calificarse de retorsión depende del alcance de las obligaciones jurídicas de los Estados⁹⁸. La Relatora Especial recuerda que la evaluación de su legalidad debe referirse a toda la gama de obligaciones internacionales de los Estados.

74. La Relatora Especial recuerda que, de conformidad con el proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos, las contramedidas solo pueden ser adoptadas por los Estados directamente afectados en respuesta a la violación de una obligación internacional con objeto de restablecer el cumplimiento de esa obligación; las medidas deben ser temporales y proporcionales a la violación y no deben infringir los derechos humanos, las normas imperativas del derecho internacional o el derecho humanitario⁹⁹.

75. De conformidad con el artículo 51 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados y el artículo 54 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, las contramedidas “deben ser proporcionales al perjuicio sufrido, teniendo en cuenta la gravedad del hecho internacionalmente ilícito y los derechos en cuestión”¹⁰⁰.

76. La Relatora Especial exhorta a todos los Estados a que mantengan la buena fe en las acciones y la interpretación relativas al cumplimiento de sus obligaciones internacionales. Esto incluye abstenerse de interpretar la “excepción de seguridad” permitida por el artículo XXI b) iii) del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio como justificación para aplicar sanciones económicas que, de otro modo, serían ilegales en virtud de dicho Acuerdo.

77. La Relatora Especial también subraya que la reiterada declaración de estados de emergencia por parte de los Estados Unidos para justificar la imposición de sanciones unilaterales no legaliza su uso, especialmente porque no se corresponden con los criterios del artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁰¹.

78. La Relatora Especial destaca la obligación de los Estados de respetar los tratados de derechos humanos al decidir las medidas de retorsión y la prohibición de infringir los derechos humanos fundamentales al adoptar contramedidas.

79. Lamentablemente, mientras que se extiende la práctica de las sanciones unilaterales, no hay mecanismos de evaluación humanitaria y las exenciones y la reparación humanitarias suelen ser insuficientes, complicadas, confusas, largas, costosas e ineficaces¹⁰².

⁹⁵ Ruys, “Sanctions, retorsions and countermeasures”.

⁹⁶ Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos, con comentarios, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2001, vol. II (Segunda parte) y corrección, pág. 137.

⁹⁷ *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2001, vol. II (Segunda parte) y corrección, cap. IV; Tzanakopoulos, “We who are not as others”; y presentación de la Sra. Keshner.

⁹⁸ Ruys, “Sanctions, retorsions and countermeasures”; Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos; y presentación de Belarús.

⁹⁹ Las declaraciones de la Unión Europea y de Dinamarca sobre la suficiencia de la proporcionalidad con respecto al “objetivo que pretenden alcanzar” no se ajustan al proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados.

¹⁰⁰ Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, con comentarios, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, vol. II (Segunda parte), págs. 100 y 101; proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados, pág. 143 y 144.

¹⁰¹ Véase <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25879>.

¹⁰² Véase www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26589&LangID=E.

80. Las repercusiones humanitarias negativas de las sanciones unilaterales se han agravado durante la pandemia de COVID-19. La Comisión Europea admitió que las sanciones “pueden alterar la capacidad de un país para luchar contra la COVID-19 al afectar a la adquisición de determinados bienes y tecnologías”, provocar un exceso de celo en la aplicación y aumentar “las dificultades de la población civil no afectada”¹⁰³.

81. Lamentablemente, se han realizado pocos estudios sobre el impacto humanitario de las sanciones unilaterales, en contraposición a las sanciones de las Naciones Unidas, a pesar de sus evidentes y dramáticos efectos negativos.

82. Los hechos anteriores suponen la violación de todos los tipos de derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho a la vida y a la salud, el derecho a la alimentación, el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la educación, el derecho al desarrollo y el derecho a un medio ambiente saludable. También se vulneran los derechos civiles y políticos¹⁰⁴.

83. La Relatora Especial subraya la obligación de los Estados de observar los principios fundamentales del derecho internacional reflejados en numerosas resoluciones de la Asamblea General. Por ejemplo, en su resolución 39/210 de 18 de diciembre de 1984, la Asamblea reafirmó que los países desarrollados debían abstenerse de amenazar con aplicar o de aplicar a los países en desarrollo, como medio de acción coactiva política y económica perjudicial a su desarrollo económico, político y social, restricciones comerciales, bloqueos, embargos y otras sanciones económicas, por ser incompatibles con la Carta de las Naciones Unidas.

84. La Relatora Especial también señala la necesidad de observar otras normas del derecho internacional al adoptar medidas unilaterales. En particular, las normas consuetudinarias sobre la inmunidad de los bienes del Estado establecen la inmunidad de los activos de los bancos centrales y de los bienes inmuebles utilizados en la ejecución de las funciones públicas de propiedad del Estado de que se trate y no de su Gobierno o de una persona determinada.

B. Condición jurídica de las sanciones selectivas

85. La Relatora Especial señala la necesidad de tener en cuenta la diversidad de metas y fundamentaciones de la inclusión en una lista, así como otros aspectos, al evaluar la legalidad de la aplicación de las sanciones selectivas. Como se ha señalado anteriormente, las personas figuran en una lista por sus presuntas infracciones, por sus actividades en el ejercicio de sus funciones públicas o por su asociación con el infractor inicial. Las sanciones selectivas que incluyen a personas y empresas en una lista no pueden justificarse como contramedidas, que, de conformidad con el artículo 49 1) del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, solo pueden adoptarse contra los responsables inmediatos de la política o la actividad de un Estado que haya violado sus obligaciones internacionales con el fin de inducir un cambio en esa política o actividad¹⁰⁵.

86. La Relatora Especial subraya que la inclusión de oficio de funcionarios del Estado en una lista contradice la prohibición de castigar una actividad que no constituye un delito.

87. Las sanciones unilaterales impuestas por los Estados Unidos contra jueces y funcionarios de la Corte Penal Internacional¹⁰⁶ constituyen una clara violación de sus privilegios e inmunidades¹⁰⁷, socavan los esfuerzos de la Corte por investigar, enjuiciar y

¹⁰³ Comisión Europea, “Commission guidance note on the provision of humanitarian aid”, pág. 1.

¹⁰⁴ Presentación de la Organization for Defending Victims of Violence.

¹⁰⁵ Véase también Instituto de Derecho Internacional, “The protection of human rights and the principle of non-intervention in internal affairs of States”, resolución aprobada el 13 de septiembre de 1989; y Dorothee Geyrhalter, *Friedenssicherung durch Regionalorganisationen ohne Beschluß des Sicherheitsrates* (Münster, LIT Verlag, 2002).

¹⁰⁶ Estados Unidos, Decreto núm. 13928.

¹⁰⁷ Véase <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25379>.

sancionar los crímenes internacionales y frustran el acceso de las víctimas a la justicia. La Relatora Especial celebra el hecho de que los Estados Unidos hayan anulado estas sanciones.

88. Algunas sanciones se imponen a personas y empresas por su presunta implicación en crímenes internacionales. De conformidad con el derecho internacional, estos casos podrían llevarse ante la Corte Penal Internacional o podrían iniciarse a nivel nacional sobre la base de la jurisdicción universal¹⁰⁸. El uso de un mecanismo judicial garantiza el debido proceso, evitando las violaciones de los derechos humanos.

89. La Relatora Especial observa con pesar que desde hace poco los Estados han mostrado una preferencia por imponer sanciones en lugar de tramitar causas penales, ya que se trata de una medida más fácil y rápida y el criterio de prueba es prácticamente inexistente. Como resultado, los autores de crímenes internacionales no se enfrentan a acusaciones penales, mientras que otras personas sufren limitaciones económicas y de viaje y son calificados públicamente como criminales internacionales, en violación del derecho a la presunción de inocencia.

90. Algunas personas figuran en una lista por un acto que no constituye un delito en la legislación nacional de ningún Estado¹⁰⁹, lo que infringe el derecho a no ser considerado culpable de un delito por una acción u omisión que no constituía un delito en el momento en que se cometió¹¹⁰.

91. La Relatora Especial está de acuerdo con el planteamiento doctrinal de que la congelación de activos a largo plazo sin el debido proceso puede calificarse de expropiación o confiscación¹¹¹; en cambio, un proceso penal prevé la posibilidad de solicitar la liberación de los bienes y la indemnización por las pérdidas sufridas.

92. La Relatora Especial subraya que la violación de los derechos asociados a las garantías procesales se califica, incluso en tiempo de guerra, como infracción grave del derecho internacional humanitario¹¹².

93. Aunque es consciente de que el artículo 275 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea autoriza al Tribunal de Justicia de la Unión Europea a revisar la legalidad de las decisiones que establecen medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas y de que el Tribunal ha dictado más de 360 sentencias en casos de sanciones¹¹³, la Relatora Especial sigue observando que este enfoque solo garantiza un acceso limitado a la justicia y no puede considerarse que ofrece debidas garantías procesales y de procedimiento. La legislación de los Estados Unidos no prevé ninguna posibilidad de garantías procesales o revisión judicial.

VI. Calificación de las medidas coercitivas unilaterales

94. La Relatora Especial señala que las medidas unilaterales que violan las obligaciones internacionales de los Estados y que, por lo tanto, no pueden calificarse de retorsión, contramedidas o aplicación de resoluciones del Consejo de Seguridad, constituyen medidas

¹⁰⁸ Barnhizer, ed., *Effective Strategies for Protecting Human Rights*, págs. 114 a 123.

¹⁰⁹ Decisión 2010/639/PESC del Consejo, de 25 de octubre de 2010, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra determinados funcionarios de Belarús, 26 de octubre de 2010, art. 2; Decisión (PESC) 2017/496 del Consejo, de 21 de marzo de 2017, por la que se modifica la Decisión 2011/172/PESC relativa a las medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Egipto, art. 1 1); Decisión 2012/36/PESC del Consejo, de 23 de enero de 2012, por la que se modifica la Decisión 2010/639/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Belarús, art. 1 2); y Decisión 2011/173/PESC del Consejo, de 21 de marzo de 2011, relativa a la adopción de medidas restrictivas en vista de la situación existente en Bosnia y Herzegovina, art. 1 1) c).

¹¹⁰ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 15, párr. 1.

¹¹¹ Ruys, "Sanctions, retorsions and countermeasures".

¹¹² Convenio de Ginebra relativo a la Protección debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra, art. 147; y Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I), art. 85, párr. 4 e).

¹¹³ Véase www.europeansanctions.com y presentación de Dinamarca.

coercitivas unilaterales. El Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General han afirmado reiteradamente su carácter ilegal¹¹⁴.

95. De conformidad con la resolución 34/13 del Consejo de Derechos Humanos, las medidas coercitivas unilaterales incluyen todo tipo de medida, incluidas, entre otras, medidas económicas o políticas, con objeto de coaccionar a otro Estado para obtener de él la subordinación del ejercicio de sus derechos soberanos o para procurarse de él ventajas de cualquier índole. Sin embargo, la Relatora Especial observa la ausencia de acuerdo general sobre los elementos de las medidas coercitivas unilaterales.

96. Las definiciones propuestas por los Estados, las ONG y los académicos varían e identifican diversos elementos de las medidas coercitivas unilaterales. Estas:

- a) Implican actividad o amenaza de actividad¹¹⁵;
- b) Son adoptadas por un solo Estado¹¹⁶, un grupo de Estados o una organización internacional (excluidas las Naciones Unidas)¹¹⁷;
- c) Son adoptadas por Estados importantes¹¹⁸;
- d) Se adoptan sin la autorización del Consejo de Seguridad¹¹⁹
- e) Tienen como objetivo cambiar el comportamiento de los destinatarios (ya sea una persona, una entidad jurídica, un Estado, un grupo de Estados o una organización internacional)¹²⁰, o promover un cambio de régimen¹²¹ o de estructura gubernamental¹²²;
- f) Tienen por objeto prevenir las amenazas a la paz y la seguridad internacionales o penalizar a determinados Gobiernos por violaciones de los derechos humanos que la parte sancionadora trata de minimizar¹²³ o por la presunta búsqueda de bienes comunes¹²⁴;
- g) Ejercen presión o coacción sobre los destinatarios (medidas económicas¹²⁵, políticas¹²⁶, financieras¹²⁷ o jurídicas¹²⁸) o congelan los activos de los bancos centrales¹²⁹, o son medidas selectivas contra personas de importancia política¹³⁰;
- h) Aprovechan las ventajas financieras, comerciales, tecnológicas y de otro tipo de la parte sancionadora¹³¹;
- i) Satisfacen los intereses de la parte sancionadora¹³²;
- j) No respetan el derecho a la libre determinación del país al que están dirigidas, limitando su capacidad económica y vulnerando los derechos humanos de sus habitantes¹³³;

¹¹⁴ Véanse las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 15/24, 19/32, 24/14, 30/2 y 34/13 y las resoluciones de la Asamblea General 69/180, 70/151 y 71/193.

¹¹⁵ Presentación de la International Alliance for Peace and Development.

¹¹⁶ Carta de la República Bolivariana de Venezuela.

¹¹⁷ Presentación de la República Árabe Siria.

¹¹⁸ Presentación de Partners for Transparency.

¹¹⁹ Presentaciones de Belarús y Guyana.

¹²⁰ Presentaciones de China, Cuba, Mauricio y el Consejo de Asuntos Internacionales de la Federación de Rusia.

¹²¹ Carta de la República Bolivariana de Venezuela.

¹²² Presentación de la International Alliance for Peace and Development.

¹²³ Presentación de Partners for Transparency.

¹²⁴ Presentación de la Federación de Rusia.

¹²⁵ Presentación de Mauricio.

¹²⁶ Presentación de la República Árabe Siria.

¹²⁷ Carta de la República Bolivariana de Venezuela.

¹²⁸ Presentación del Consejo de Asuntos Internacionales de la Federación de Rusia.

¹²⁹ Presentación de China.

¹³⁰ Presentación de Mauricio.

¹³¹ Presentación de China.

¹³² Carta de la República Bolivariana de Venezuela.

¹³³ *Ibid.*, y presentaciones de la República Árabe Siria y el Charitable Institute for Protecting Social Victims (A/HRC/46/NGO/37).

k) Violan las obligaciones internacionales de la parte sancionadora con respecto a otros Estados y organizaciones internacionales¹³⁴;

l) Recaen fuera del ámbito de los comportamientos “inamistosos” permisibles en virtud del derecho internacional consuetudinario y las contramedidas como parte de la responsabilidad del Estado¹³⁵;

m) Interfieren en los asuntos internos y externos de otros Estados e infringen sus derechos inalienables a elegir y desarrollar sistemas políticos, económicos y culturales de su propia voluntad, violando así los principios de igualdad soberana y no injerencia¹³⁶;

n) Violan los principios del derecho internacional¹³⁷;

o) Tienen por objeto obtener la subordinación del ejercicio de los derechos soberanos de un Estado¹³⁸.

VII. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

97. Los tipos, los medios, los fundamentos, los fines y las metas de las sanciones unilaterales se han ampliado en tal medida que a menudo se consideran un medio tradicional de relación internacional destinado a proteger los “bienes comunes”, entre ellos la paz y la seguridad internacionales, la seguridad nacional, la promoción de la democracia y la protección de los derechos humanos, y una alternativa más blanda y públicamente aceptable al uso de la fuerza, en ausencia de autorización del Consejo de Seguridad¹³⁹. La evolución reciente se caracteriza por una legislación complicada y confusa, insuficiente transparencia, un creciente uso de sanciones secundarias y el exceso de celo en la aplicación.

98. Los Estados o las organizaciones regionales solo pueden adoptar medidas unilaterales observando las normas jurídicas internacionales; es decir, se adoptan con la autorización del Consejo de Seguridad actuando con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas en respuesta a un quebrantamiento de la paz, una amenaza para la paz o un acto de agresión, y no violan ningún tratado internacional o norma consuetudinaria o se excluye su ilicitud de conformidad con el derecho internacional en el curso de contramedidas que cumplen plenamente las normas del derecho de la responsabilidad internacional.

99. Las sanciones unilaterales que no cumplen los criterios anteriores constituyen medidas coercitivas unilaterales y son ilícitas en virtud del derecho internacional.

100. Las medidas coercitivas unilaterales son las medidas o actividades de todo tipo aplicadas por Estados, grupos de Estados u organizaciones regionales, sin la autorización del Consejo de Seguridad o excediendo dicha autorización, que no se ajustan a las obligaciones internacionales de la parte sancionadora o cuya ilegalidad no se excluye en virtud del derecho de la responsabilidad internacional, independientemente del propósito u objetivo anunciado. Tales medidas o actividades incluyen, entre otras, medidas económicas, financieras, políticas o de otra índole orientadas al Estado o aplicadas a otro Estado o a una persona, empresa u otra entidad no gubernamental, con el fin de inducir un cambio de política o de comportamiento, obtener de un Estado la subordinación del ejercicio de sus derechos soberanos, conseguir ventajas de cualquier tipo, o señalar, coaccionar o castigar.

¹³⁴ Presentaciones de Belarús, la Federación de Rusia y Guyana.

¹³⁵ Presentación de Guyana.

¹³⁶ Presentación de China.

¹³⁷ Presentación de la República Árabe Siria.

¹³⁸ Presentación de Cuba.

¹³⁹ Chidiebere C. Ogbonna, “Targeted or restrictive: impact of US and EU sanctions on education and healthcare of Zimbabweans”, *African Research Review*, vol. 11, núm. 3 (2017), pág. 36; y W. Michael Reisman y Douglas L. Stevick, “The applicability of international law standards to United Nations economic sanctions programmes”, *European Journal of International Law*, vol. 9, núm. 1 (1998).

101. Las sanciones económicas abarcan un amplísimo abanico de medidas unilaterales e incluyen la congelación de los activos de los bancos centrales o de las empresas públicas, la imposición de embargos comerciales o económicos, la obstaculización de las transferencias bancarias y la congelación de las cuentas y transacciones bancarias de particulares y empresas.

102. La legalidad de las medidas unilaterales debe evaluarse en el contexto de varios aspectos del derecho internacional: el derecho de la seguridad internacional, el derecho penal internacional, el derecho internacional humanitario, el derecho mercantil internacional, el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho de la responsabilidad internacional, el derecho convencional y las esferas especializadas del derecho internacional cuando proceda.

103. Las sanciones secundarias actuales incluyen las medidas impuestas a terceros Estados y a sus nacionales y entidades jurídicas por haber violado las sanciones primarias o eludido los regímenes de sanciones. Los Estados no pueden imponer castigos civiles y penales a sus nacionales y empresas residentes mediante sanciones unilaterales, ya que la aplicación de medidas coercitivas unilaterales no es legal en el derecho internacional.

104. Las contramedidas deben considerarse un mecanismo importante para garantizar la responsabilidad internacional. Todas las contramedidas deben ajustarse al derecho internacional, teniendo en cuenta la proporcionalidad (respecto de las infracciones del derecho internacional por parte de un Estado delinciente), la necesidad (no hay otros medios disponibles), su objetivo (restablecer la observancia del derecho internacional) y sus limitaciones (prohibición de violar las normas imperativas del derecho internacional, incluidas la obligación de abstenerse de la amenaza o el uso de la fuerza, las obligaciones establecidas para la protección de los derechos humanos fundamentales y las obligaciones de carácter humanitario que prohíben las represalias).

B. Recomendaciones

105. Las sanciones unilaterales no deberían ni pueden posicionarse y justificarse como una “mejor alternativa” a la fuerza armada.

106. La carga de la prueba de la legalidad de las sanciones unilaterales recae en los Estados y las organizaciones regionales que las imponen.

107. La declaración de los estados de emergencia nacional debería ser plenamente conforme con el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos únicamente, y no constituye un fundamento para imponer sanciones unilaterales o invocar cláusulas de seguridad para eludir las obligaciones internacionales derivadas del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio o cualquier otro tratado internacional o norma consuetudinaria.

108. Las sanciones no deberían utilizarse como sustituto de los procesos penales u otros procesos jurídicos simplemente porque son más fáciles de aplicar. Los procedimientos penales siempre deberían tener prioridad, con plena observancia de la carga de la prueba y el criterio de prueba.

109. El estado de derecho siempre debe aplicarse sin discriminación. Todas las personas, incluidas las que figuran en una lista, deben disfrutar de todas las garantías de un juicio imparcial y de acceso a la justicia, incluidas todas las garantías procesales. No se deberían imponer sanciones sin la posibilidad de recurrirlas ante un organismo independiente e imparcial.

110. Debe evaluarse el impacto humanitario de toda sanción unilateral. Los Estados deberían estar sujetos a la obligación de informar cuando imponen sanciones, cuyo impacto humanitario debería ser vigilado adecuadamente por las Naciones Unidas.

111. Los Estados deberían utilizar mecanismos de resolución pacífica de controversias internacionales para zanjar sus diferencias. Deberían utilizarse la litigación internacional y los organismos internacionales competentes de carácter cuasi judicial y de protección de los derechos humanos para el examen de los casos de sanciones. Un conjunto suficiente de casos

judiciales de controversias contribuirá a reforzar el estado de derecho en materia de sanciones.

112. Los Estados siempre deberían tener en cuenta las preocupaciones humanitarias al decidir la aplicación o ejecución de cualquier medida unilateral, incluidas las contramedidas (precaución humanitaria), y al aplicarla. Estas medidas deberían formar parte integral del proceso de aplicación de los principios de proporcionalidad y no discriminación.

113. Se creará una base de datos académica y humanitaria sobre sanciones en la página web del mandato, que incluirá publicaciones, decisiones judiciales y datos cuantitativos sobre el impacto humanitario.

114. Deben realizarse evaluaciones preliminares y continuas del impacto humanitario, con arreglo al enfoque de precaución, incluso si las medidas se adoptan legalmente. Ninguna buena intención puede justificar el sufrimiento humano y la violación de los derechos humanos fundamentales como “daños colaterales”.

115. Habida cuenta de que las medidas coercitivas unilaterales afectan a la capacidad de los Estados para reaccionar ante las amenazas y los desafíos contemporáneos y a todas las categorías de derechos humanos, la Relatora Especial pide que se incluya una evaluación de la legalidad y el impacto humanitario de las sanciones unilaterales en la agenda internacional, que no se limite a la de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), entre otras en las agendas de todos los órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas, como la Organización Mundial de la Salud, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Organización Internacional del Trabajo y la Organización de Aviación Civil Internacional.

116. Los Estados no deberían trasladar la responsabilidad a las empresas privadas empujándolas a tener un exceso de celo en el cumplimiento y limitándose a imponer sanciones selectivas.
