



Asamblea General

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

Septuagésimo tercer período de sesiones

Tema 74 b) de la lista preliminar*

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

Repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de Idriss Jazairy, Relator Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, presentado de conformidad con las resoluciones 36/10 y 37/21 del Consejo de Derechos Humanos*.

* A/73/50.



Informe del Relator Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos

Resumen

En el presente informe, el Relator Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos examina algunos acontecimientos recientes en relación con las sanciones unilaterales impuestas a 10 países. A continuación, se centra en algunas cuestiones jurídicas derivadas de la aplicación de medidas coercitivas unilaterales en tiempos de guerra y paz. Asimismo, propone posibles indemnizaciones y reparaciones para las víctimas de medidas coercitivas unilaterales, y sugiere que los Estados afectados presenten una solicitud de opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia sobre la legalidad de las medidas coercitivas unilaterales con arreglo al derecho internacional

I. Introducción

1. El presente informe es el cuarto presentado por el Relator Especial a la Asamblea General sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, en cumplimiento de la resolución 27/21 del Consejo de Derechos Humanos y la resolución 72/168 de la Asamblea General¹.

2. En el presente informe, el Relator Especial examina algunos acontecimientos recientes en relación con diversos regímenes de sanciones en vigor². A continuación, se centra en la cuestión de la discriminación (y no discriminación) con relación a las sanciones unilaterales. Asimismo, aborda los posibles mecanismos para asegurar la disponibilidad de indemnizaciones y reparaciones adecuadas para las víctimas de medidas coercitivas, y acto seguido expone en detalle los criterios y aspectos prácticos de su propuesta de que los Estados afectados soliciten una opinión consultiva sobre la cuestión a la Corte Internacional de Justicia, en especial a la luz de los recientes acontecimientos relacionados con las sanciones.

I. Sinopsis de las actividades del Relator Especial

3. En su informe al Consejo de Derechos Humanos (véase A/HRC/39/54), el Relator Especial ofrece un resumen de sus últimas actividades.

Acontecimientos recientes en relación con el uso de sanciones unilaterales

4. Durante el pasado año tuvieron lugar diversos acontecimientos significativos con respecto al uso de sanciones unilaterales contra algunos países. A pesar de que en los últimos años se registraron acontecimientos positivos, como la suspensión (real o prevista) de diversos regímenes de sanciones unilaterales, la tendencia actual parece apuntar a un uso más frecuente —si no sistemático— de las sanciones unilaterales como un instrumento de política exterior por algunos países. Como consecuencia de la falta de datos centralizados y normalizados a nivel de las Naciones Unidas, el Relator Especial proporciona, más que un “resumen del año” exhaustivo de las medidas coercitivas unilaterales, una breve reseña de los acontecimientos más importantes que recientemente han afectado a algunos regímenes de sanciones unilaterales, y aborda algunas de las preocupaciones en materia de derechos humanos que suscitan tales acontecimientos.

Belarús

5. Las sanciones específicas impuestas por los Estados Unidos de América a Belarús desde 2006, con la intención de hacer frente a lo que los Estados Unidos consideran “una amenaza excepcional y extraordinaria contra la seguridad nacional y la política exterior de los Estados Unidos constituida por las actividades y políticas de algunos miembros del Gobierno de Belarús y de otras personas destinadas a socavar los procesos o las instituciones democráticas de ese país”, han sido prorrogadas recientemente por un año en junio de 2018 sobre la base de una

¹ Resolución 72/168 de la Asamblea General, párrafo 26.

² El mandato del Relator Especial hace referencia a las ‘medidas coercitivas unilaterales’ entendidas como las medidas coercitivas no forzosas transnacionales distintas de las establecidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en virtud de lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. No obstante, en el presente informe el Relator Especial usa libre e indistintamente las expresiones ‘medidas coercitivas unilaterales’, ‘sanciones unilaterales’, ‘sanciones internacionales’ o simplemente ‘sanciones’.

determinación formulada por el Presidente de los Estados Unidos³. Por el contrario, en 2016 la Unión Europea (UE) y el Canadá levantaron la mayoría de sus sanciones contra Belarús. La ampliación de las sanciones se produce juntamente con el anuncio de recortes de la ayuda de los Estados Unidos a Belarús (a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID))⁴.

Cuba

6. El Relator Especial no puede sino lamentar el endurecimiento de las sanciones de los Estados Unidos contra Cuba, mediante las medidas adicionales promulgadas por el Gobierno de los Estados Unidos en noviembre de 2017⁵. El objetivo previsto de dichas medidas es “tratar de desviar progresivamente las actividades económicas vinculadas a los servicios militares, de inteligencia y de seguridad cubanos, impulsando al mismo tiempo oportunidades para que los americanos lleven a cabo viajes autorizados a Cuba y apoyen al sector privado de la pequeña empresa en ese país”. Esta serie suplementaria de sanciones unilaterales resulta aún más decepcionante por cuanto la anterior Administración reconoció el fracaso de las sanciones y sostuvo que el “aislamiento no había funcionado”, tomando prestadas las palabras pronunciadas en 2014 por el entonces Presidente de los Estados Unidos Barak Obama al anunciar diversas medidas encaminadas a normalizar las relaciones con Cuba⁶.

República Islámica del Irán

7. El Relator Especial seguirá vigilando estrechamente los preocupantes acontecimientos relacionados con las sanciones unilaterales impuestas contra la República Islámica del Irán. Ha consagrado una sección específica de su informe al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/39/54) al anunciado restablecimiento de medidas generales contra ese país, a las que se suma una serie de sanciones secundarias, cuya intención es que sean las “sanciones más severas de la historia”, en palabras del propio Gobierno del país sancionador⁷. El Relator Especial aprovecha esta oportunidad para reiterar que está dispuesto a visitar la República Islámica del Irán para evaluar, según proceda, las repercusiones de tales sanciones sobre los derechos humanos en ese país.

República Democrática Popular de Corea

8. A pesar de celebrar las renovadas perspectivas de compromiso de la República Democrática Popular de Corea con la comunidad internacional y las medidas de fomento de la confianza adoptadas en relación con la península coreana, el Relator Especial observa con preocupación las repercusiones señaladas sobre las sanciones impuestas (y el posible exceso de celo en su cumplimiento por las instituciones financieras) con respecto al acceso a los medicamentos y la atención sanitaria

³ Comunicado relativo a la continuación de la emergencia nacional con respecto a las actividades y políticas de algunos miembros del Gobierno de Belarús y otras personas destinadas a socavar los procesos e instituciones democráticas de Belarús, 8 de junio de 2018. Disponible en <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/notice-regarding-continuation-national-emergency-respect-actions-policies-certain-members-government-belarus-persons-undermine-democratic-processes/>.

⁴ Tatyana Korovenkova, “Donald Trump khochet polnostyu prekratit finansovuyu podderzhku Belarusi” (Donald Trump pretende suspender por completo el apoyo financiero a Belarús), 25 de abril de 2017. Disponible en <https://news.tut.by/economics/540834.html>.

⁵ Estados Unidos, Departamento del Tesoro, ‘Treasury, Commerce, and State Implement Changes to the Cuba Sanctions Rules’, comunicado de prensa de 8 de noviembre de 2017.

⁶ Justin Sink, “Obama on Cuba: Isolation failed”, The Hill, 17 de diciembre de 2011. Disponible en <http://thehill.com/homenews/administration/227427-obama-on-cuba-isolation-hasnt-worked>.

⁷ Mike Pompeo, Secretario de Estado, “After the Deal: A New Iran Strategy”, observaciones pronunciadas ante la Fundación Heritage, Washington, DC, el 21 de mayo de 2018.

fundamentales por parte de miles de pacientes en el país. De acuerdo con los informes, el Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, con sede en Ginebra, que en 2017 apoyó el tratamiento de cerca de 190.000 ciudadanos de la República Democrática Popular de Corea enfermos de tuberculosis, ha anunciado su retirada del país por motivos supuestamente relacionados con la preocupación que suscitan las violaciones involuntarias de las sanciones⁸.

Qatar

9. El Relator Especial ya describió la situación de Qatar en su anterior informe a la Asamblea General (A/72/370), en el cual señalaba que las medidas coercitivas aplicadas planteaban numerosas cuestiones jurídicas, e indicó que compartía las preocupaciones expresadas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en junio de 2017 en el sentido de que las medidas adoptadas tenían un alcance y aplicación excesivamente amplios. Asimismo, convino en que tenían el potencial de perturbar seriamente la vida de cientos de mujeres, niños y hombres simplemente por el hecho de pertenecer a una de las nacionalidades implicadas en el conflicto⁹. En septiembre de 2017, el Relator Especial también escribió al Representante Permanente de Qatar ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra invitándolo a buscar medios y formas de conciliar los puntos de vista confrontados y al mismo tiempo evitar las declaraciones inapropiadas a la prensa. El Relator Especial se lamenta de que, por el momento, los esfuerzos realizados con arreglo a su mandato mediante una diplomacia discreta para propiciar una evolución positiva de la cuestión entre los países impulsores y los destinatarios de las sanciones por el momento no hayan conseguido ningún progreso. Habiendo mostrado desde el principio su disponibilidad y buena voluntad para llevar a cabo una misión en Qatar con el propósito de evaluar las repercusiones de las medidas adoptadas sobre los derechos humanos, recientemente el Relator Especial ha recibido una invitación oficial del Gobierno de dicho país para realizar esa visita.

Federación de Rusia

10. En su último informe al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/39/54), el Relator Especial abordó las sanciones adicionales extraterritoriales contra la Federación de Rusia anunciadas en abril de 2018 por los Estados Unidos¹⁰, que designan a siete “oligarcas” rusos y “12 empresas de su propiedad o bajo su control”, así como a 17 funcionarios gubernamentales superiores rusos, y una empresa de venta de armas de propiedad estatal rusa y su filial, un banco ruso¹¹. Según se considera ampliamente, esas sanciones perjudican las previsiones de Nord Stream 2, el proyecto de gasoducto de 9.500 millones de euros entre la Federación de Rusia y Alemania, como consecuencia de las dificultades que enfrentará para obtener la financiación adecuada de los bancos occidentales¹². El Relator Especial también ha llamado la atención sobre el caso de Rusal, una empresa rusa que es la mayor productora de aluminio del mundo después de China y que los Estados Unidos recientemente añadieron a su lista de nacionales especialmente designados y personas sometidas a

⁸ Eric Talmadge (Associated Press), “U.S. ‘maximum pressure’ sanctions on North Korea keep medical care from thousands of patients”, Global News, 14 de julio de 2018.

⁹ A/72/370, párrafos 16-18.

¹⁰ Para un resumen y análisis de las medidas actualmente en vigor contra Rusia, véase A/HRC/36/44/Add.1.

¹¹ Estados Unidos, Departamento del Tesoro, “Treasury Designates Russian Oligarchs, Officials, and Entities in Response to Worldwide Malign Activity”, 6 de abril de 2018. Disponible en <https://home.treasury.gov/news/featured-stories/treasury-designates-russian-oligarchs-officials-and-entities-in-response-to>.

¹² Mathias Brüggmann, Moritz Koch y Torsten Riecke “US sanctions on Russia hit Nord Stream 2 gas line, European companies”, *Handelsblatt*, 11 de abril de 2018.

bloqueo.¹³ Es probable que estas sanciones afecten negativamente la vida diaria de cerca de 100.000 personas inocentes empleadas por Rusal en sus operaciones internacionales y en sus oficinas en diversos países, y no solo a la Federación de Rusia, así como a decenas de miles de personas que dependen de estos puestos de trabajo.

Sudán

11. El Relator Especial ha celebrado la confirmación del cese de las restantes sanciones de los Estados Unidos contra el Sudán, aplicadas anteriormente en virtud de los decretos 13067 y 13412, que fueron oficialmente suspendidas en octubre de 2017. Subraya que la diplomacia discreta aplicada con arreglo a su mandato y por el Experto Independiente sobre la situación de los Derechos Humanos en el Sudán contribuyeron al levantamiento de las sanciones, como señaló el Gobierno del Sudán en una carta de 20 de enero de 2017 dirigida al Relator Especial.

República Bolivariana de Venezuela

12. La República Bolivariana de Venezuela sigue siendo objeto de una serie de programas de sanciones decretado por los Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá, Suiza y Panamá. El Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela ha distribuido información sobre las repercusiones negativas de dichas medidas. En particular ha destacado las medidas suplementarias establecidas en virtud del decreto 13808 firmado el 24 de agosto de 2017 por el Presidente de los Estados Unidos, que afectan a la empresa petrolera estatal Petróleos de Venezuela mediante la imposición de restricciones a la negociación de la nueva deuda emitida por el Gobierno venezolano o dicha empresa. De acuerdo con el país, “esto conlleva graves consecuencias para el sistema financiero del país, pues anula la posibilidad de emitir y negociar nueva deuda de forma óptima, lo que puede llevar al incumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por la República y poner en grave riesgo los activos que están fuera del territorio nacional, los cuales pueden ser objeto de embargo y ejecutados para el cumplimiento forzado y anticipado de las obligaciones contraídas por el país”¹⁴. El Gobierno alega que los 22 grupos de medidas coercitivas impuestos contra el país, tomados en su conjunto, acarrearán un ‘bloqueo económico’ que afecta el goce de los derechos humanos de la población.

Zimbabwe

13. La sucesión ordenada del poder del entonces Presidente Robert Mugabe en Zimbabwe, en noviembre de 2017, le ofreció al Relator Especial una oportunidad para exhortar a la comunidad internacional, junto con el Experto Independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo, a que respondiera levantando las sanciones impuestas al país. Aunque celebraba el nacimiento de una nueva era, que debería basarse en la democracia y el imperio de la ley, el Relator Especial insistió en que ese cambio no podría producirse “bajo la amenaza de la coerción económica”¹⁵. Señaló que las sanciones habían entrado en vigor a principios del siglo XXI y que antes de propiciar un cambio político habían provocado el sufrimiento de la gente común. Indicó asimismo que era el momento de iniciar un diálogo político y el restablecimiento de una economía eficaz. Los derechos humanos

¹³ Polina Devitt y Dmitry Zhdannikov, “Exclusive: Rusal seeks sanctions relief via board changes, exports at risk if plan fails – sources”, *Reuters*, 27 de abril de 2018.

¹⁴ Misión Permanente de la República Bolivariana de Venezuela ante la Oficina de las Naciones Unidas y demás organismos internacionales en Ginebra, ‘On the economic war and unilateral coercive measures against the Bolivarian Republic of Venezuela’, 12 de julio de 2018.

¹⁵ ACNUDH, “Zimbabwe sanctions should end to boost post-Mugabe economy, UN experts urge”, 27 de noviembre de 2017..

de los zimbabuenses se ven profundamente menoscabados por las consecuencias de las sanciones. No puede decirse que las sanciones sean “limitadas” o “específicas”, ya que las personas y empresas afectadas representan a la mayoría de la economía. Se ha observado que actualmente algunas empresas cumplen con exceso de celo las sanciones como resultado de la confusión en torno a su ámbito de aplicación¹⁶.

Estado de Palestina

14. El 17 de abril de 2018, el Relator Especial dio a conocer una declaración conjunta con el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, la Relatora Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, el Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados desde 1967, y la Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Los titulares de mandatos de los procedimientos especiales de declaración se hicieron eco de las graves preocupaciones de las Naciones Unidas y la Corte Internacional de Justicia con respecto al uso de la fuerza por las fuerzas de seguridad israelíes en las semanas anteriores, que había causado muertes y herido a docenas de manifestantes en gran parte desarmados en la Franja de Gaza. En aquella ocasión, los titulares de mandatos exigían “el fin inmediato del bloqueo general de 11 años de Gaza, que está causando un sufrimiento indescriptible a la población”. Los expertos añadieron: “No podemos seguir ignorando este castigo colectivo del pueblo de Gaza y las incuestionables repercusiones del bloqueo sobre los derechos humanos ... El castigo colectivo está prohibido en virtud del derecho internacional por estas acciones”¹⁷.

III. Cuestiones de discriminación (y no discriminación) en relación con las sanciones unilaterales

15. En el presente informe, el Relator Especial subraya una paradoja surgida en el curso de su labor investigadora relacionada con su mandato. Dicha paradoja radica en el hecho de que las sanciones, por lo menos las de cierto tipo en determinados casos, tienen el potencial de perjudicar los derechos humanos, lo que ocurre en algunas ocasiones —y contravienen los principios del derecho humanitario—, de dos maneras, aparentemente antitéticas: no discriminan de forma abusiva, y desde una distinta perspectiva, pero al mismo tiempo discriminan de forma abusiva. Aquí se tratará de exponer la línea básica de razonamiento de la presente sección: a menudo las sanciones internacionales no discriminan entre combatientes y civiles (y entre objetivos civiles y objetivos militares), como cabría esperar que hicieran en virtud de los requisitos básicos del derecho humanitario. Al mismo tiempo, las sanciones unilaterales pueden discriminar de forma abusiva a personas por el simple hecho de su nacionalidad, origen nacional o lugar de residencia. El Relator Especial insiste en que el reconocimiento de esta paradoja no es un mero ejercicio teórico o doctrinal, puesto que potencialmente tiene consecuencias prácticas de gran alcance y da mayor valor a las anteriores recomendaciones formuladas conforme al mandato, y respalda las recomendaciones suplementarias presentadas en el presente informe.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) “UN human rights experts condemn killings of Palestinians near Gaza fence by Israeli security forces”, 17 de abril de 2018.

A. Las sanciones y el requisito de discriminación en virtud del derecho internacional humanitario

Pertinencia del derecho internacional humanitario para la evaluación de las sanciones

16. Como ya ha señalado anteriormente el Relator Especial, las reglas básicas del derecho internacional humanitario (el derecho aplicable a los conflictos armados) pueden ser pertinentes en el caso de las medidas coercitivas unilaterales que afecten a los derechos humanos fundamentales o la población civil en general¹⁸. Ahora bien, pueden surgir dificultades conceptuales, ya que podría alegarse que la comprensión normativa del derecho internacional humanitario es que solo se limita a regir el comportamiento de un Estado durante un conflicto armado¹⁹. Esto resulta evidente para las disposiciones de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, que reconocen esta limitación conceptual. Desde esta perspectiva normativa, el derecho internacional humanitario “solamente serviría como un marco jurídico para comprender el uso y los límites de las sanciones económicas cuando éstas se usen durante un conflicto armado”²⁰.

17. No obstante, se ha esgrimido que el derecho internacional humanitario “funciona como el paradigma más apropiado por medio del cual deberían regirse las sanciones económicas, incluso cuando se aplicaran fuera del contexto de un conflicto armado”²¹. Esta opinión puede fundamentarse en diversos argumentos. En primer lugar, es evidente que los daños, en particular los colaterales, pueden ser consecuencia de los medios coercitivos *no militares* como las sanciones económicas, de igual modo que de la intervención militar. Esto puede hacer necesario aplicar el derecho internacional humanitario con objeto de suprimir lo que se ha denominado un “vacío persistente en el análisis jurídico internacional”²². Segundo, se ha puesto de relieve que las reglas del derecho internacional humanitario ‘constituyen, como mínimo, el límite inferior que deben cumplir las sanciones económicas. Esto confiere coherencia con el principio del *argumento a maiore ad minus*, que establece que lo que se considera la norma mínima aplicable en un conflicto armado también se aplique en tiempo de paz’²³. Tercero, se ha observado que:

¹⁸ Véanse A/71/287, párrafo 28; y A/HRC/30/45. Del mismo modo, la ACNUDH ha declarado que las disposiciones del derecho humanitario, como la prohibición de la inanición de la población civil como medio de guerra y la obligación de permitir el libre paso de todos los envíos de suministros médicos y productos alimentarios esenciales, son cruciales para la valoración de las medidas coercitivas de carácter económico (véase A/HRC/19/33).

¹⁹ El concepto de conflicto armado usado en los Convenios de Ginebra y otros instrumentos del derecho internacional humanitario ha sido aclarado por la jurisprudencia de los tribunales y cortes internacionales y la doctrina jurídica. Los conflictos armados internacionales comportan el uso de la fuerza (militar) entre los Estados, mientras que los conflictos armados no internacionales conllevan el uso de dicha fuerza entre las fuerzas armadas de un Estado y un grupo o grupos armados no gubernamentales o entre tales grupos armados. Para que una confrontación armada no internacional sea considerada un conflicto armado, las hostilidades deben tener un nivel mínimo de intensidad y las partes implicadas en el conflicto deben estar mínimamente organizadas. Véase con fines generales Dietrich Schindler, “The Different Types of Armed Conflicts According to the Geneva Conventions and Protocols”, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 163 (1979).

²⁰ Nema Milaninia, ‘Jus ad bellum economicum and jus in bello economico: The Limits of Economic Sanctions Under the Paradigm of International Humanitarian Law’, en A.Z. Marossi y M.R. Bassett (eds.), *Economic Sanctions under International Law* (La Haya: T.M.C. Asser Press, 2015) 95-124, en 97.

²¹ *Ibid.* pág. 98.

²² W. Michael Reisman y Douglas L. Stevick, “The applicability of international law standards to United Nations economic sanctions programmes” (1998) 9 *European Journal of International Law*, Vol. 9, Núm.1 (1998), págs.86-141, en pág. 95.

²³ Milaninia, “*Jus ad bellum economicum and jus in bello economico*”, págs.102–103.

Las sanciones económicas, como medio generalmente empleado cuando surgen tensiones entre los Estados, están inmejorablemente situadas en el contexto del [derecho internacional humanitario]. Dentro de la gama de relaciones internacionales, que se despliegan entre las relaciones pacíficas y los conflictos armados, tanto el propósito como el efecto de las sanciones hacen que se asemejen a actos de conflicto y por tanto están más cercanas al final de dicha gama. Las sanciones son por definición herramientas coercitivas que se aplican cuando las relaciones diplomáticas normales se rompen o bien se consideran inútiles. Con frecuencia se acompañan de amenazas de nuevas sanciones o incluso del uso de la fuerza. Están concebidas para conminar al Estado objeto de la sanción a cumplir las demandas de la comunidad internacional o del Estado o Estados sancionadores. Al ejercer esta presión, las sanciones añaden una carga importante a las que ya soporta el propio Estado en cuestión. Habida cuenta de estas características, resulta obvio que las sanciones económicas se usan cuando existen una crisis o un conflicto suficientemente graves para justificar esta intervención²⁴.

18. En consecuencia, las sanciones económicas exigirían la aplicación del derecho internacional humanitario como “último recurso en situaciones de crisis y conflicto²⁵”.

19. Se han producido numerosas declaraciones oficiales sobre el efecto que las sanciones económicas deberían tener en función de las reglas del derecho internacional humanitario²⁶. En 1995, por ejemplo, en un texto oficioso sobre las repercusiones humanitarias de las sanciones (S/1995/300, anexo) los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad afirmaron que “el o los regímenes futuros de sanciones deberían orientarse a minimizar los efectos negativos no deseados de las sanciones sobre los segmentos más vulnerables de los países afectados” y que “las consecuencias humanitarias a corto y largo plazo de las sanciones” deberían tenerse en cuenta en el diseño de dichos programa. Un análisis de la práctica del Consejo de Seguridad da fuerza a la idea de que el Consejo acepta que a la hora de aplicar sanciones está sujeto a observar los límites humanitarios²⁷. En su informe de 1999 sobre la labor de las Naciones Unidas (A/54/1), el entonces Secretario General Kofi Annan señaló de forma similar que:

Cada vez tiene mayor aceptación la necesidad de mejorar el concepto y la aplicación de las sanciones que impone el Consejo de Seguridad, así como la de reducir en la mayor medida de lo posible el costo humanitario que representan las sanciones para la población civil. Este objetivo se puede lograr seleccionando mejor los blancos de las sanciones, como han instado a que se haga los partidarios de las denominadas “sanciones inteligentes”, o bien incorporando directamente en las resoluciones del Consejo de Seguridad excepciones humanitarias apropiadas y cuidadosamente formuladas.

20. También puede alegarse que, conforme al razonamiento utilizado por la Corte Internacional de Justicia en la causa del *Canal de Corfú*²⁸ y la causa de *Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua (Nicaragua contra los Estados Unidos)*²⁹, “las obligaciones para suministrar bienes y productos alimentarios básicos previstas en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, aplicables en tiempos de guerra, también lo son en tiempos de paz porque dichas obligaciones no

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

²⁷ Mary Ellen O’Connell, “Debating the law of sanctions”, *European Journal of International Law* Vol. 13, Núm. 1 (2002), págs.63-79, en pág. 74.

²⁸ I.C.J. Reports 1949, págs. 22-23.

²⁹ I.C.J. Reports 1986, pág. 114.

derivan simplemente de los propios Convenios sino de los principios generales del derecho internacional humanitario a los que los Convenios simplemente dan expresión específica”³⁰.

21. Habida cuenta de todos estos elementos, es razonable argumentar, como han hecho diversos estudiosos, que el derecho internacional humanitario, o cuando menos los principios derivados de este corpus jurídico, debería aplicarse a la imposición de sanciones económicas por los Estados que actúen tanto unilateralmente como con arreglo a la autorización del Consejo de Seguridad, incluso en tiempos de paz.³¹ Alegar que esos criterios que figuran en el derecho relativo a los conflictos armados no son aplicables (por lo menos mutatis mutandis) a las sanciones económicas (en particular las que equivalen a un bloqueo de facto) daría lugar a un resultado absurdo e inaceptable, ya que con ello en tiempos de paz a los civiles se los privaría de la protección ofrecida contra el mismo tipo de medidas en tiempos de guerra por el derecho internacional humanitario.

Reglas derivadas del derecho internacional humanitario aplicable a las sanciones

22. El principio de la distinción, uno de los principios básicos del derecho internacional humanitario, dispone que los Estados deben distinguir, por un lado, entre objetivos combatientes y objetivos militares, y por el otro entre objetivos no combatientes y objetivos civiles, y dirigir sus ataques solamente contra los primeros³². Cualquier uso de la fuerza debe demostrarse que es necesario, proporcional a la necesidad y capaz de discriminar entre combatientes y no combatientes³³.

23. El principio de la distinción tiene por objeto asegurar la protección de la población civil en las situaciones de conflictos armados internacionales. El alcance de la protección se establece, por ejemplo, en el 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 1), adoptado en 1977, el artículo 51 del cual dispone que la población civil y las personas civiles “gozarán de protección general contra los peligros procedentes de operaciones militares” y que la población civil “no deberá ser objeto de ataques”. La misma disposición prohíbe los ‘ataques indiscriminados’, definidos como:

- a) Los que no están dirigidos contra un objetivo militar concreto;
- b) Los que emplean métodos o medios de combate que no pueden dirigirse contra un objetivo militar concreto; o
- c) Los que emplean métodos o medios de combate cuyos efectos no sea posible limitar conforme a lo exigido por el presente Protocolo; y que, en consecuencia, en cualquiera de tales casos, pueden alcanzar indistintamente a objetivos militares y a personas civiles o a bienes de carácter civil.

24. Los ataques contra la población civil o las personas civiles como medida de represalia están prohibidos³⁴. Por último, los objetivos civiles, es decir, los que no son de carácter militar, no deben ser objeto de ataques o represalias³⁵.

³⁰ Anna Segall, “Economic sanctions: legal and policy constraints”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 81, Núm. 836 (diciembre de 1999), págs.763-784.

³¹ Véase A/71/287.

³² Christopher Greenwood, ‘Historical development and legal basis’, en *The Handbook of International Humanitarian Law* (Oxford: Oxford University Press, segunda edición, Dieter Fleck ed. (Oxford University Press, 2008), pág.3.

³³ Knut Ipsen, “Combatants and non-combatants”, en *The Handbook of International Humanitarian Law*, segunda edición, Dieter Fleck ed. (Oxford University Press, 2008), Véase también Reisman y Stevick, “The applicability of international law standards”, pág. 94.

³⁴ Protocolo I, artículo. 51.

³⁵ Ibid, artículo 52.

25. Al evaluarse con arreglo a las reglas del derecho internacional humanitario, si fueran indiscriminadas y no distinguieran entre combatientes y no combatientes y civiles las sanciones entrarían dentro del concepto de acción ilícita, que es lo que en realidad ocurre en algunas situaciones de sanciones aplicadas tanto en tiempos de guerra como de paz, como se expondrá más abajo.

Sanciones económicas aplicadas en relación con las operaciones militares en el curso de un conflicto armado

26. Cuando las sanciones se imponen en el contexto de un conflicto armado (sea internacional o interno), se aplican las reglas generales relativas a la protección de los civiles contra los efectos de las operaciones militares. Por tanto, la decisión de imponer dichas medidas debe tener en cuenta las normas del derecho internacional humanitario, particularmente las reglas relacionadas con el suministro de medicamentos y alimentos a las diferentes categorías de personas protegidas³⁶.

27. Esas reglas incluyen la prohibición de inanición de la población civil y el derecho a asistencia humanitaria, mediante el paso libre de los envíos de material médico y hospitalario y de los objetos necesarios para el culto religioso destinados exclusivamente a la población civil, así como de víveres, ropa y tónicos básicos para niños menores de cinco años, mujeres embarazadas y casos de maternidad³⁷.

28. Los mismos principios de libertad de paso de suministros de socorro se aplicarán a las situaciones de bloqueo naval³⁸, así como a los territorios ocupados³⁹. La Potencia ocupante tiene el deber de asegurarse de que la población civil recibe suministros alimentarios y médicos, y si toda esta población o parte de ella no dispone de suficientes suministros está obligada a aceptar y facilitar las operaciones de socorro que se les destine. Además, todos los Estados parte permitirán el paso libre de estos envíos y garantizarán su protección. Esto significa que debe facilitarse el franqueo del bloqueo a los envíos de socorro destinados a la población de un territorio ocupado, y a esta obligación se le suma el deber de garantizar su protección. Así pues, todos los Estados deben respetar los envíos y protegerlos cuando estén expuestos al peligro de las operaciones militares⁴⁰.

29. Corresponde a la comunidad internacional cerciorarse de que las situaciones reales de las sanciones económicas unilaterales como las que se han impuesto en recientes conflictos armados internacionales se evalúen con arreglo a las reglas del derecho internacional humanitario antes detalladas.

30. El riguroso bloqueo financiero y económico impuesto a la Franja de Gaza (Palestina), cuyas consecuencias han sido documentadas en reiteradas ocasiones, ha dado lugar a una situación humanitaria catastrófica en la que pueden constatarse múltiples incumplimientos de las normas del derecho internacional humanitario⁴¹. El Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados desde 1967 ha señalado que el bloqueo constituye “un castigo colectivo para el pueblo de Gaza en contravención con el artículo 33 del Convenio de Ginebra relativo a la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra (Cuarto Convenio de Ginebra)”⁴².

³⁶ Segall, “Economic sanctions”.

³⁷ Ibid.

³⁸ Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempos de guerra (Cuarto Convenio), artículo 23, citado en Segall, “Economic sanctions”.

³⁹ Cuarto Convenio de Ginebra, artículo 59.

⁴⁰ Segall, “Economic sanctions”.

⁴¹ A/72/370, párrafo 12.

⁴² Véase A/70/392.

31. El bloqueo impuesto al Yemen en relación con las operaciones militares de la coalición, incluidos el sitio y bloqueo del puerto de Al-Hudaydah, que han impedido la entrada de suministros de socorro destinados a millones de civiles que necesitan asistencia humanitaria urgente, es otro caso ilustrativo. El Relator Especial ya ha lamentado las restricciones injustificadas impuestas a la entrada de productos y servicios comerciales y humanitarios al Yemen, sujetas a una variedad de medidas reglamentarias instauradas por las fuerzas de la coalición, que entre otras incluyen la demora y/o denegación irrazonables de la entrada de buques a los puertos yemenitas. Asimismo, desea reiterar y destacar las conclusiones del Director del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el Yemen, que el 1 de agosto de 2017 declaró que “la crisis actual de seguridad alimentaria es un desastre causado por el hombre que no solo es el resultado de decenios de pobreza y una inversión insuficiente sino que también se utiliza como una táctica de guerra a través de la asfixia económica”⁴³.

32. Se ha señalado que las sanciones económicas impuestas a la República Árabe Siria desde 2011 han socavado gravemente la capacidad de los civiles sirios para ganarse la vida, además, evidentemente, del efecto de las hostilidades en curso⁴⁴. En la declaración final de su visita a Siria, en mayo de 2018, el Relator Especial observó que como consecuencia de su carácter general las sanciones impuestas contra ese país habían tenido repercusiones devastadoras sobre la economía general y la vida diaria de la gente común. Esas repercusiones han exacerbado el padecimiento derivado de la crisis catastrófica que vienen sufriendo desde 2011. El Relator señaló que los sufrimientos impuestos por las sanciones habían intensificado los provocados por el conflicto. Efectivamente, parece irónico que las medidas aplicadas por los Estados impositores y ampliadas un año más en junio de 2018 sin tener en cuenta los derechos humanos, en el momento actual estén contribuyendo a empeorar la crisis humanitaria como una consecuencia no intencionada.

Sanciones económicas aplicadas en tiempos de paz

33. El Relator Especial desea reiterar que, cuando se aplican medidas coercitivas unilaterales fuera de un conflicto armado, las disposiciones pertinentes del derecho internacional humanitario siguen siendo aplicables para evaluar la admisibilidad de dichas medidas⁴⁵. Si, como se mencionó anteriormente, las salvaguardas del derecho internacional humanitario fueron establecidas principalmente para proteger a la población civil contra los efectos de las operaciones militares en un conflicto armado, no es menos cierto que no existe ninguna razón válida que justifique no aplicar dichas salvaguardas a las sanciones económicas impuestas fuera de un conflicto armado⁴⁶.

34. Los bloqueos *de facto* impuestos como resultado de las medidas destinadas al ‘aislamiento económico’ del país sancionado, mediante restricciones o prohibiciones en las importaciones o exportaciones al extranjero y las transferencias de bienes entre dicho país y el resto del mundo, presumiblemente acarrear alguna forma de ‘castigo colectivo’ prohibido y no pueden justificarse de conformidad con el derecho internacional humanitario.

35. Además, en los casos en los que, a pesar de estar teóricamente exentos de medidas restrictivas, el equipo médico, los medicamentos y otros productos necesarios para el cumplimiento de los derechos humanos fundamentales no están realmente disponibles por culpa de las restricciones en las transferencias y pagos

⁴³ A/72/370, párrafos 31-32.

⁴⁴ Véanse A/71/287 y A/HRC/31/68.

⁴⁵ Véase A/71/287.

⁴⁶ Hans-Peter Gasser, “Collective economic sanctions and international humanitarian law: an enforcement measure under the United Nations Charter and the right of civilians to immunity – an unavoidable clash of policy goals?”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Vol. 56 (1996), págs. 871-904, en pág. 885.

financieros, podría pensarse que la situación resultante equivale a un bloqueo indebido o es comparable a una represalia colectiva, que están prohibidos con arreglo al derecho humanitario⁴⁷.

36. El Relator Especial señala que, pese a las complejidades y tecnicismos jurídicos relacionados con el ámbito de aplicación de los Convenios de Ginebra e instrumentos conexos, podría considerarse que los titulares de los derechos legítimos en los países sancionados en los que los efectos negativos de dichas medidas son particularmente intensos se encuentran en una zona de guerra. Por consiguiente, podrían beneficiarse de la protección del derecho humanitario, que en contraposición con el contexto de las medidas coercitivas unilaterales, que llevan una carga política muy fuerte, tiene la ventaja de ser neutral. Cuando los pagos y flujos financieros resultan afectados por prohibiciones *de facto* en el uso de los mecanismos internacionales de pago a través de telecomunicaciones, podría recurrirse a organismos independientes de contratación de terceros países para proporcionar a los países sancionados suministros humanitarios en tiempos de paz⁴⁸.

B. Sanciones y prohibición de discriminación en virtud de las normas de derechos humanos

37. En su informe presentado al Consejo de Derechos Humanos en su 39º período de sesiones, el Relator Especial ha recalcado que existen argumentos jurídicos sólidos que sostienen que las sanciones pueden tener un efecto discriminatorio en función del país de residencia, o la nacionalidad, de las poblaciones objetivo. En su opinión, se trata de un aspecto de extrema importancia que lamentablemente en gran medida se ha pasado por alto. Si se tienen en cuenta los efectos prácticos de los embargos generales aplicados en combinación con sanciones secundarias destinadas al ‘aislamiento económico’ de la población del Estado sancionado, es posible y razonable considerar que esos efectos equivalen a una discriminación generalizada basada en la nacionalidad, el origen nacional o el lugar de residencia. Un caso ilustrativo es el de las medidas unilaterales generales adoptadas por los Estados Unidos contra la República Islámica del Irán, por las que los ciudadanos iraníes, vivan o no en su país, están privados *de facto* de la oportunidad de entablar relaciones comerciales (y de otra clase) normales con sus contrapartes extranjeras.

38. Esta situación es especialmente controvertida porque la inmensa mayoría de las personas afectadas por tales medidas no figuran en ninguna ‘lista negra’ ni participan en actividades ilícitas o tienen un comportamiento censurable, o incluso no se trata de funcionarios estatales perseguidos por el simple hecho de pertenecer al aparato del Estado de un régimen sancionado, sino que constituyen la población civil en su conjunto, que no tiene responsabilidad alguna en el conflicto. Aquí es conveniente recordar el comentario formulado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el párrafo 16 de su observación general núm. 8 (1997), sobre la relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales, en que declaró que los habitantes de un país concreto no perdían sus derechos económicos, sociales y culturales fundamentales porque se hubiera demostrado que sus dirigentes hubieran violado normas relativas a la paz y la seguridad internacionales.

Prohibición de la discriminación en el derecho internacional y las legislaciones nacionales

⁴⁷ A/HRC/30/45, párrafo 42.

⁴⁸ *Ibid.*

39. La prohibición de la discriminación está consagrada en la Carta de las Naciones Unidas, en cuyo artículo 1 se expone uno de los cuatro propósitos de la Organización, que se centra en ‘el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión’, así como en diversos instrumentos de derechos humanos, de los cuales son partes los principales usuarios de las sanciones. La discriminación por razón de la nacionalidad o el origen nacional infringe, entre otros, el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los artículos 1 y 2 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. En el artículo 1 de este último instrumento se define la ‘discriminación racial’ como ‘toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública’⁴⁹. La mayor parte de los sistemas jurídicos nacionales del mundo se hacen eco de la inadmisibilidad de la discriminación, como una regla básica de protección de los derechos humanos, reflejando el requisito de igualdad ante la ley.

40. Desde el punto de vista del derecho económico internacional, podría decirse que las sanciones económicas de ámbito nacional contradicen algunos de los principios fundamentales en los que se basa el sistema comercial multilateral, incluido el principio de la no discriminación, que figura en las cláusulas de trato nacional y de trato de nación más favorecida consagradas en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio y otros acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Si bien los Estados Miembros de la OMC podrían seguir esgrimiendo que las sanciones, pese a sus efectos discriminadores, son derogaciones legítimas derivadas de las obligaciones de los Estados de la OMC, basadas en las “excepciones relativas a la seguridad” que figuran en el artículo XXI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, el Relator Especial cree, al igual que señaló en su anterior informe, que esta disposición no es determinante por sí sola y debería revisarse según las necesidades por los mecanismos de resolución de controversias de la OMC⁵⁰.

Recursos jurídicos contra las medidas discriminatorias

Foros internacionales

41. A condición que se cumplan los requisitos jurisdiccionales aplicables en cada caso particular, las víctimas de discriminación pueden presentar impugnaciones legales ante las cortes o tribunales internacionales o bien ante organismos de derechos humanos como el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. En su informe presentado al Consejo de Derechos Humanos en su 39º período de sesiones, el Relator Especial ya ha mencionado el inicio de un proceso contencioso por Qatar ante la Corte Internacional de Justicia⁵¹ basado en las presuntas violaciones de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial cometidas por diversos países que han impuesto medidas coercitivas unilaterales a ese país. Así pues, como principal órgano judicial de las

⁴⁹ Véase con fines generales E.W. Vierdag, *The concept of discrimination in international law* (La Haya: Martinus Nijhoff, 1973).

⁵⁰ A/HRC/33/48, párrafo 30.

⁵¹ Véase *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates)*. Qatar presentó su demanda entablado procesos el 11 de junio de 2018. Des 2 al 29 de junio del mismo año, el Tribunal celebró audiencias en relación con la petición de dictar las medidas provisionales propuestas por Qatar.

Naciones Unidas, la Corte tiene una oportunidad única para aclarar de forma general las cuestiones jurídicas relacionadas con la práctica de imponer sanciones en virtud del derecho internacional (incluido el derecho internacional en materia de derechos humanos), en particular la cuestión del efecto discriminatorio de las sanciones y embargos generales.

Actuaciones de carácter nacional

42. En los últimos años se han venido produciendo acciones judiciales contra las sanciones alegando su carácter discriminatorio. Para ofrecer un solo ejemplo, se señala que en el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte algunos iraníes y personas de ascendencia iraní emprendieron una serie de procesos judiciales contra diversos bancos británicos argumentando que habían sido objeto de discriminación racial por su parte al incumplir las disposiciones de la Ley de igualdad del Reino Unido, de 2010, con la cancelación de sus cuentas bancarias⁵². Se informó de que en la mayoría de estos casos los demandantes obtuvieron una indemnización, por lo general como resultado de la conciliación previa al juicio, pero es difícil conseguir datos fiables y exhaustivos sobre tales procesos.

43. De conformidad con diversos sistemas judiciales (nacionales) es ilegal participar en “boicots” no decididos por las autoridades competentes del Estado afectado, y esta prohibición suele aplicarse también a cualesquiera sanción y embargo económicos generales. Por consiguiente, en Alemania, la sección 7 del Decreto alemán relativo al comercio exterior dispone que está prohibido publicar una declaración sobre transacciones comerciales y operaciones de pago exteriores alentando a los residentes a participar en un boicot contra otro país. En Francia, las disposiciones relativas al boicot en los documentos contractuales también son ilegales. En la medida en que requieren que una persona tome parte en una práctica de discriminación no basada en una ley o reglamentación válidas promulgadas por el Estado, esas disposiciones se circunscriben al ámbito de aplicación de los artículos 225-1 y 225-2 del Código Penal francés en lo relativo al delito de discriminación⁵³. La disposición incluida en el Decreto alemán parece justificarse en la protección de sus relaciones comerciales con otros países, mientras que en Francia la prohibición se basa en el hecho de que la discriminación es una violación de los derechos humanos. En otros países pueden existir normas jurídicas similares, y es posible que sea necesario llevar a cabo un estudio más exhaustivo para evaluar esta cuestión.

44. En los Países Bajos, en los últimos años diversas universidades impidieron la matriculación de algunos estudiantes iraníes en campos de estudio considerados “delicados” (como la física nuclear) como consecuencia de las sanciones aplicadas contra el Irán con la intención de evitar la proliferación nuclear en ese país. En algunos casos se ha informado de que estas medidas se han impugnado judicialmente ante los tribunales nacionales. Recientemente el Gobierno de los Países Bajos ha aclarado que tal “embargo del conocimiento” contra el Irán fue abolido en julio de 2015 en virtud de las disposiciones de la resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad, que respaldó el Plan de Acción Integral Conjunto, acordado el 14 de julio de 2015 entre la República Islámica del Irán y Alemania, China, Estados Unidos, Francia y Federación de Rusia (E3+3). Este cambio de política entró en vigor a partir del 16 de enero de 2016. Sin embargo, en nuestros días se sigue aplicando un “embargo del conocimiento” a los estudiantes de la República Democrática Popular

⁵² Saeed Kamali Dehghan “Iranians sue UK banks over closed accounts, claiming racial discrimination”, *The Guardian*, 28 de marzo de 2014.

⁵³ Francia, Dirección General del Tesoro, “Guide de bonne conduite / foire aux questions relatifs à la mise en œuvre des sanctions économiques et financières” (Guía de buenas prácticas / Preguntas y respuestas sobre la aplicación de sanciones económicas y financieras), versión 3, 15 de junio de 2016.

de Corea basándose en el Decreto holandés de sanciones contra Corea del Norte, de 2017, adoptado por los Países Bajos en cumplimiento de la resolución 1874 (2009) del Consejo de Seguridad⁵⁴.

IV. La cuestión del derecho a obtener reparación

45. En la medida en que las normas del derecho internacional humanitario pueden aplicarse con respecto a las medidas coercitivas unilaterales, como se ha sugerido anteriormente, las reparaciones generalmente (o potencialmente) disponibles para las víctimas de violaciones del derecho aplicable a los conflictos armados también pueden ser pertinentes para la situación de las personas objeto de sanciones. Anteriormente el Relator Especial ha discurrecido acerca del derecho a obtener reparación de las víctimas de violaciones del derecho internacional humanitario⁵⁵, como reconocen, entre otros, la Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General en los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones⁵⁶. Resultaría paradójico que las víctimas de castigos colectivos, o de medidas similares a la inanición, tuvieran acceso a alguna forma de interponer recursos cuando las medidas en cuestión se aplicaran en el curso de un conflicto armado y en cambio se las privara de dichos recursos para las mismas medidas en tiempos de paz.

46. El Relator Especial también señala que el resultado de las actuaciones judiciales ante la Corte Internacional de Justicia en el caso de la *Aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Qatar contra los Emiratos Árabes Unidos)* puede influir mucho en la situación jurídica de las víctimas de violaciones de los derechos humanos derivadas de la aplicación de sanciones unilaterales. En caso de que la Corte determine que las medidas coercitivas unilaterales pueden entrañar, cuando menos en algunas condiciones, violaciones de la Convención, se abriría la posibilidad de que las partes afectadas presentaran reclamaciones ante los mecanismos previstos con arreglo a la Convención. En particular, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial puede examinar las denuncias individuales que aleguen la violación de los derechos de una persona en virtud de la Convención siempre y cuando el Estado parte implicado haya presentado la oportuna declaración con arreglo al artículo 14 de dicho instrumento. La Convención también prevé un mecanismo para las reclamaciones entre los Estados por medio del cual éstos tienen la posibilidad de denunciar las violaciones de la Convención por parte de otro Estado con el establecimiento de una Comisión de Conciliación especial⁵⁷. Si se confirma que el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial es competente para abordar las medidas coercitivas unilaterales –lo cual según el Relator Especial es jurídicamente correcto–, esto podría contribuir a dar satisfacción, al menos parcialmente, a la necesidad expresada en el párrafo 15 de la resolución 34/13 del Consejo de Derechos Humanos por la que se insistía en la necesidad de establecer una herramienta independiente de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas para ayudar a las víctimas de medidas coercitivas unilaterales a abordar las cuestiones relativas a las

⁵⁴ Países Bajos, Ministerio de Educación, Cultura y Ciencias, “Exemption in certain engineering or nuclear-related courses of study”

⁵⁵ Véase A/71/287, párrafo 29.

⁵⁶ Liesbeth Zegveld, “Remedies for victims of violations of international humanitarian law”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 85, Núm. 851 (septiembre de 2003), págs.497-526.

⁵⁷ ICERD, Arts. 11-13. Véase <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/tbpetitions/Pages/IndividualCommunications.aspx>.

reparaciones e indemnizaciones, con miras a promover la rendición de cuentas y la obtención de reparación.

47. Además, el artículo 22 de la Convención también incorpora una disposición para la resolución de controversias conforme a la cual “toda controversia entre dos o más Estados partes con respecto a la interpretación o a la aplicación de la Convención, que no se resuelva mediante negociaciones o mediante los procedimientos que se establecen expresamente en ella, será sometida a la decisión de la Corte Internacional de Justicia a instancia de cualquiera de las partes en la controversia, a menos que éstas convengan en otro modo de solucionarla”. Esto abre la posibilidad de que los Estados objeto de sanciones impugnen estas medidas ante la Corte por considerarlas discriminatorias con arreglo a la Convención y traten de obtener reparación por los daños sufridos. No obstante, cabe señalar que, al firmar o adherirse a la Convención, algunos Estados (uno de los cuales tiene un largo historial en el uso de sanciones unilaterales) han formulado reservas con respecto a la jurisdicción de la Corte para resolver litigios derivados de la aplicación de dicha Convención.

V. La legalidad o ilegalidad de las sanciones en virtud del derecho internacional público y el derecho internacional de derechos humanos: recomendación para presentar la cuestión ante la Corte Internacional de Justicia

48. El Relator Especial ya ha propuesto a los Estados Miembros afectados que, con arreglo al artículo 96 de la Carta de las Naciones Unidas, tomen en consideración la posibilidad de presentar a la Corte Internacional de Justicia una solicitud de opinión consultiva sobre la legalidad o no de las medidas coercitivas unilaterales, en particular con respecto a su cumplimiento o incumplimiento de las normas de derechos⁵⁸. A pesar de que en sentido estricto no sea vinculante, dicha opinión consultiva sería importante para la comunidad internacional en general porque los Estados y sus poblaciones se ven cada vez más afectados por las sanciones unilaterales, que repercuten significativamente sobre los derechos humanos y el ordenamiento jurídico internacional, incluido el sistema comercial multilateral. La Corte podría recurrir a las partes pertinentes de su jurisprudencia establecida, en particular en lo que respecta a la prohibición de intervención prevista en el derecho internacional. El juez Alvarez formuló el siguiente *obiter dictum* pertinente para esta cuestión en la causa del *Canal de Corfú*:

49. La intervención de un Estado en los asuntos internos o externos de otro Estado —es decir, una acción llevada a cabo por un Estado para obligar a otro Estado a hacer, o abstenerse de hacer, determinadas cosas— hace mucho que ha sido censurada. La Carta de las Naciones Unidas lo prohíbe expresamente. Lo mismo es válido para otros actos de fuerza, e incluso de amenaza de uso de la fuerza⁵⁹.

50. También cabría esperar que en las sanciones internacionales impuestas en tiempos de paz la Corte aplicara las conclusiones a las que había llegado en la mencionada causa del *Canal de Corfú* en lo que respecta a las obligaciones de los Estados “sobre la base de [...] determinados principios generales y bien reconocidos, a saber: consideraciones humanitarias elementales, incluso más estrictas en tiempos de paz que de guerra”⁶⁰. Asimismo, podría recurrir a su abundante jurisprudencia sobre cuestiones relativas a los derechos humanos. En la medida en que se considere

⁵⁸ A/HRC/33/48, párrafos 24-26.

⁵⁹ *Corfu Channel (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania)*, Judgment of 9 April 1949, Individual Opinion by Judge Alvarez, *I.C.J. Reports* 1949, pág. 47.

⁶⁰ *Corfu Channel (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania)*, Judgment of 9 April 1949, *I.C.J. Reports* 1949, pág. 22.

que las sanciones unilaterales generales infrinjan la prohibición de discriminación, la Corte podría ratificar la opinión del juez Tanaka en las causas de *África Sudoccidental*, según la cual el “principio de igualdad, implícito en la ley natural y por consiguiente de carácter supraconstitucional, se sitúa en la cumbre de la jerarquía del sistema jurídico, y todo el derecho positivo, incluidas las constituciones, deberán estar en concordancia con este principio”⁶¹.

51. Para que la Asamblea General tome la decisión de presentar una solicitud de opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia, parece suficiente con adoptar una resolución por mayoría simple de votos⁶². Desde un punto de vista práctico, se recomienda que los Estados afectados presenten a las Naciones Unidas (a través de la Oficina del Secretario General), si es posible conjuntamente, una solicitud de conformidad con la regla 14 del Reglamento de la Asamblea General para la inclusión en el programa del septuagésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General de un tema bajo el epígrafe F, “Promoción de la justicia y del derecho internacional”, de un tema suplementario titulado “Solicitud de opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia para saber si las sanciones unilaterales están de conformidad con el derecho internacional”, con el subsiguiente examen del tema directamente en la reunión plenaria de la Asamblea General. En el presente informe se anexa un proyecto de memorando explicativo que se presentaría con arreglo a la regla 20 del Reglamento de la Asamblea General y que podría servir de base para debatirlo entre los Estados afectados.

52. Con respecto a la formulación de la cuestión o cuestiones que se incluirían en la solicitud de opinión consultiva, el Relator Especial considera que convendría que fueran redactadas con precisión por un grupo de expertos de los países afectados. El Relator Especial estaría dispuesto a prestar su apoyo a ese grupo, que deberían establecer los Estados afectados, con miras a alcanzar un consenso y por tanto poder presentar la solicitud con la mayor celeridad posible. Probablemente sea deseable que la cuestión o cuestiones planteadas ante la Corte se centren en los puntos de coincidencia más ampliamente aceptados en relación con las medidas coercitivas unilaterales. Quizá podrían atenerse a la legalidad de los regímenes de sanciones que pretenden la aplicación extraterritorial (sanciones secundarias) y tienen efectos negativos para las no partes. El derecho a obtener reparación de las terceras partes afectadas negativamente por sanciones también debería formar parte de la cuestión o cuestiones planteadas. En el anexo del presente informe se ofrece un ejemplo sobre cómo podría presentarse la solicitud, que podría servir de base para el examen de la cuestión.

VI. Conclusiones y recomendaciones

53. El Relator Especial exhorta a los Estados a afirmar y manifestar con claridad que las sanciones unilaterales, en particular las de carácter general, sobre todo cuando se agravan con sanciones secundarias que persiguen “el aislamiento económico” del país sancionado, equivalen a la discriminación contra la población inocente del país afectado, en violación de la prohibición de discriminación consagrada en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, entre los cuales figura la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. La presente declaración no es partidista, antes bien consiste en una apreciación legalmente correcta del significado de discriminación de conformidad con los instrumentos de derechos humanos pertinentes, incluida la

⁶¹ *South West Africa (Liberia v. South Africa)*, Judgment of 18 July 1966, Dissenting Opinion of Judge Tanaka, ICJ Reports, 1966, pág 306.

⁶² A/HRC/33/48, párrafos 24-26.

Convención. El Relator Especial desearía que el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, como órgano encargado de interpretar el contenido de las disposiciones de la Convención en materia de derechos humanos, sostuviera esta valoración mediante una recomendación general (o una observación general) sobre las sanciones como medidas discriminatorias con arreglo a la Convención.

54. El Relator Especial reitera su propuesta de que la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas reanude su labor sobre la ‘jurisdicción extraterritorial’ que se inició en 2006⁶³. La Comisión podría encargarse de examinar, entre otras cuestiones, la situación jurídica y las consecuencias de las sanciones que conllevan la reivindicación indebida de la jurisdicción de un Estado o grupo de Estados sancionadores sobre un Estado o Estados objetivo y, a fortiori, sobre terceros Estados.

55. En su último informe al Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial también ha propuesto el nombramiento de un representante especial sobre las medidas coercitivas unilaterales por el Secretario General de las Naciones Unidas (o bien de diversos representantes especiales, cada uno de ellos encargado de un régimen de sanciones contra un país específico, según proceda). El mandato de un representante especial sobre las medidas coercitivas unilaterales podría abarcar la promoción del respeto del derecho internacional en los asuntos relacionados con las medidas coercitivas unilaterales, la negociación de medidas de alivio, la reducción de las medidas más indiscriminadas y por último el fomento del consenso para la eliminación de las sanciones unilaterales en general. Estas cuestiones sobrepasan claramente el mandato del Relator Especial, que se centra en la protección de los derechos humanos afectados por sanciones. El Relator Especial podría interactuar con el representante especial sobre las medidas coercitivas según fuera apropiado.

56. Para terminar, en el contexto actual de escalada en el uso de sanciones unilaterales, y de restablecimiento de embargos generales combinados con sanciones secundarias que de hecho pasan a ser bloqueos indiscriminados, resulta aún más pertinente tener en cuenta el establecimiento de un registro central consolidado a nivel de la Secretaría de las Naciones Unidas para reunir la lista de todas las sanciones unilaterales en vigor⁶⁴.

57. El Relator Especial ya ha recomendado a los Estados Miembros de las Naciones Unidas que reafirmen una serie de principios básicos destinados a mitigar los efectos negativos de las medidas coercitivas unilaterales sobre los derechos humanos, en espera de su completa eliminación. En su último informe al Consejo de Derechos Humanos, ha formulado observaciones sobre dos aspectos de dichos principios básicos que ha presentado a los Estados para su examen: *a*) que los efectos de los regímenes de sanciones deberían analizarse (como requisito obligatorio) mediante evaluaciones de sus repercusiones sobre los derechos humanos, antes de la aplicación de las medidas y mientras permanezcan en vigor, y *b*) que la falta de mecanismos eficaces de revisión judicial de las sanciones unilaterales viene a significar la violación del derecho a un juicio justo, y como tal equivale a la denegación de justicia, lo que con arreglo a prácticamente todos los sistemas jurídicos del mundo se considera ilegal.

⁶³ Véanse A/61/10, anexo E, y A/72/370, párrafo 58.

⁶⁴ En el informe anterior del Relator Especial se anexó un proyecto de elementos para el establecimiento de un registro de las Naciones Unidas de las sanciones unilaterales que es probable que tenga repercusiones sobre los derechos humanos (A/HRC/36/44, appendix I).

Anexo

Memorando explicativo

1. En numerosas ocasiones la Asamblea General ha expresado su preocupación acerca de las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales sobre los derechos humanos, como en sus resoluciones más recientes relativas a esta cuestión, a saber, las resoluciones 70/151, 71/193 y 72/168. En numerosas resoluciones del Consejo de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos, así como en el foro de organizaciones regionales y en declaraciones de la mayoría de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, se han manifestado preocupaciones similares. Al mismo tiempo, la Asamblea General ha insistido repetidamente en que las medidas coercitivas y la legislación unilaterales son contrarias al derecho internacional, al derecho internacional humanitario, a la Carta de las Naciones Unidas y a las normas y principios rectores de las relaciones pacíficas entre los Estados. Se ha instado a todos los Estados a que cesen de adoptar o aplicar cualquier tipo de medida unilateral contraria al derecho internacional, al derecho internacional humanitario, a la Carta de las Naciones Unidas y a las normas y principios rectores de las relaciones pacíficas entre los Estados, en particular las medidas de carácter coercitivo, con todas sus repercusiones extraterritoriales, que crean obstáculos a las relaciones comerciales entre los Estados y por tanto impiden la plena realización de los derechos establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular el derecho de las personas y los pueblos al desarrollo (véase resolución 72/168).

2. La Asamblea General ha subrayado que, a pesar de las recomendaciones sobre esta cuestión aprobadas por la Asamblea General, el Consejo de Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos y las grandes conferencias de las Naciones Unidas celebradas recientemente, y en contravención del derecho internacional en general y de la Carta, se siguen adoptando y aplicando medidas coercitivas unilaterales, con todas sus consecuencias negativas para las actividades sociohumanitarias y el desarrollo económico y social de los países en desarrollo, incluidos sus efectos extraterritoriales, lo cual crea nuevos obstáculos al goce pleno de todos los derechos humanos por los pueblos y las personas que se encuentran bajo la jurisdicción de otros Estados (ibid.). En otras palabras, pese a todas estas resoluciones y declaraciones que reflejan la opinión y la *opinio juris* de la inmensa mayoría de la comunidad internacional, algunas Potencias siguen usando sanciones unilaterales para ejercer presiones políticas o económicas contra determinados países, en particular países en desarrollo. Esto ha conducido a un callejón sin salida en la comunidad internacional, en la que unos cuantos Estados que con frecuencia usan sanciones rechazan las opiniones de la mayoría y sostienen que es legítimo aplicar medidas coercitivas unilaterales con algunos fines.

3. Se considera que la manera más razonable y sensible de dar salida a una situación de opiniones confrontadas sobre la admisibilidad con arreglo al derecho internacional, incluidas las normas de derechos humanos y el derecho internacional humanitario, de las medidas coercitivas unilaterales, con especial referencia a aquellas que tienen graves repercusiones sobre los derechos humanos de los civiles inocentes, consiste en trasladar esta cuestión de la arena política a la jurídica.

4. Los [países afectados] consideran que, habida cuenta de las facultades y funciones que le confiere la Carta de las Naciones Unidas, en particular por los artículos 10, 13 y 96, la Asamblea General de las Naciones Unidas tiene un importante papel que desempeñar a este respecto.

5. Los [países afectados] creen que una opinión consultiva del principal órgano judicial de las Naciones Unidas –la Corte Internacional de Justicia– sería

particularmente apropiada para determinar si las medidas coercitivas unilaterales usadas y aplicadas por algunas Potencias están acordes con el derecho internacional.

6. Todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas se beneficiarían de la orientación jurídica de una opinión consultiva imparcial de la Corte Internacional de Justicia. Esto les permitiría evaluar las consecuencias jurídicas derivadas de la aplicación e imposición continuas de medidas coercitivas unilaterales, así como sus propios deberes y responsabilidades con respecto a esta situación.

7. Se considera que el hecho de solicitar a la Corte la aclaración de estas cuestiones jurídicas contribuiría a reforzar el estado de derecho en las relaciones internacionales.

8. Por último, una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia ayudaría a reducir las tensiones internacionales suscitadas por las sanciones unilaterales y a aliviar el sufrimiento de las personas y grupos afectados, así como a fomentar la rendición de cuentas e impulsar las iniciativas destinadas a favorecer diálogo y el entendimiento internacional.
