



Asamblea General Consejo de Seguridad

Distr. general
14 de junio de 2006
Español
Original: inglés

Asamblea General
Sexagésimo período de sesiones
Tema 120 del programa

Consejo de Seguridad
Sexagésimo primer año

Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio

Cartas idénticas de fecha 19 de mayo de 2006 dirigidas al Presidente de la Asamblea General y al Presidente del Consejo de Seguridad por los Representantes Permanentes de Alemania, Suecia y Suiza ante las Naciones Unidas

Los Gobiernos de Suiza, Alemania y Suecia han encomendado al Proyecto sobre Sanciones Selectivas del Instituto Watson para los Estudios Internacionales de la Universidad Brown, de Providence (Rhode Island, Estados Unidos), un análisis de las prácticas actuales de los comités de sanciones y la recomendación de propuestas encaminadas a fortalecer los procedimientos de las Naciones Unidas en materia de sanciones selectivas.

Como resultado de su análisis, el Instituto Watson ha presentado en marzo de 2006 un Libro Blanco titulado “Fortalecimiento de las sanciones selectivas mediante procedimientos justos y claros” (véase el anexo). Desearíamos poner este documento a disposición de la Asamblea General, como contribución a las actuales deliberaciones sobre el seguimiento de los resultados de la Cumbre Mundial de 2005, y del Consejo de Seguridad con el fin de apoyar los actuales esfuerzos del Consejo para fortalecer el instrumento de las sanciones selectivas.

El contenido del presente Libro Blanco es responsabilidad del Instituto Watson. Las opiniones, recomendaciones y conclusiones que contiene no corresponden necesariamente a las posiciones de los tres gobiernos que lo encargaron.

Mucho agradeceríamos que dispusiera usted que el texto de la presente carta y su anexo se distribuyera como documento de la Asamblea General, en relación con el tema 120 de su programa, y del Consejo de Seguridad.

(Firmado) Embajador Günter **Pleuger**
Representante Permanente de Alemania ante las Naciones Unidas

(Firmado) Embajador Anders **Liden**
Representante Permanente de Suecia ante las Naciones Unidas

(Firmado) Embajador Peter **Mauren**
Representante Permanente de Suiza ante las Naciones Unidas



**Anexo de la carta de fecha 19 de mayo de 2006 dirigida al
Presidente de la Asamblea General por los Representantes
Permanentes de Alemania, Suecia y Suiza ante las Naciones Unidas**

**Fortalecimiento de las sanciones selectivas mediante
procedimientos justos y claros**

**Libro Blanco preparado por el
Proyecto sobre Sanciones Selectivas del Instituto Watson
Universidad Brown**

30 de marzo de 2006

Expresiones de agradecimiento y descargo de responsabilidad

Los autores hacen constar el apoyo recibido de los Gobiernos de Suiza, Alemania y Suecia para facilitar las investigaciones y la preparación de este trabajo, y por recibir un seminario destinado a recabar opiniones acerca de un proyecto anterior. Los comentarios y los análisis expuestos en este trabajo representan los puntos de vista de sus autores y no cuentan necesariamente con el apoyo de los Gobiernos de Suiza, Alemania y Suecia.

Larissa van den Herik y Nico Schrijver, de la Universidad de Leiden, redactaron el análisis jurídico que figura en la sección II. Agradecemos su contribución y la asistencia que prestaron en la elaboración de las alternativas acerca de un mecanismo de revisión, en la sección IV. Jonathan Liu, Pieter Biersteker y Kate Roll colaboraron en las investigaciones para este trabajo. La Asistente de Investigación del Instituto Watson Kate Roll merece un reconocimiento especial por sus infatigables esfuerzos, y en especial por desarrollar los cuadros de la sección III en que se resumen las prácticas actuales de los comités del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que aplican sanciones selectivas. Nuestro colega Peter Romaniuk suministró valiosas observaciones y preparó los diagramas del Apéndice.

La responsabilidad de este Libro Blanco corresponde al Proyecto sobre Sanciones Selectivas del Instituto Watson para los Estudios Internacionales, de la Universidad Brown, de Providence (Rhode Island, Estados Unidos). En una reunión celebrada en enero de 2006, una versión anterior fue objeto de discusiones de expertos. Todos los participantes en esa reunión hablaron a título individual y no en representación de instituciones. Los autores desean expresar su gratitud a los participantes por las observaciones formuladas, así como a los representantes de Misiones ante las Naciones Unidas, funcionarios de la Secretaría, miembros de órganos subsidiarios y otras personas que, en número superior a las tres docenas, fueron entrevistados durante las investigaciones y la redacción de este documento. Agradecemos el tiempo que le dedicaron y las contribuciones que aportaron. En particular, apreciamos las numerosas observaciones, meditadas y detalladas, que recibimos sobre el proyecto de este trabajo. Cualquier error u omisión es responsabilidad de los autores, que recibirán con sumo interés las comunicaciones que se les dirijan sobre este trabajo y las cuestiones conexas.

Thomas J. Biersteker

Sue E. Eckert

Proyecto sobre Sanciones Selectivas
Intituto Watson
111 Thayer Street
Providence, RI 02912
Correo electrónico: Thomas_Biersteker@brown.edu
Sue_Eckert@brown.edu

Índice

	<i>Página</i>
Resumen.....	5
Sección I.....	8
Introducción.....	8
Sección II.....	12
Problemas relativos a los derechos humanos en los regímenes actuales de sanciones selectivas desde el punto de vista del derecho internacional y europeo.....	12
Sección III.....	30
Prácticas actuales de los comités de sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.....	30
Sección IV.....	47
Recomendaciones y alternativas para mejorar la justicia y claridad de los procedimientos.....	47
Sección V.....	60
Conclusión.....	60
Notas.....	61
Apéndice A	
Diagramas del Centro de Coordinación administrativo y el mecanismo de examen.....	69
Apéndice B	
Recomendaciones y alternativas para mejorar la justicia y la claridad de los procedimientos.....	71

Resumen

Desde comienzos del decenio de 1990, las Naciones Unidas han recurrido cada vez más a las sanciones selectivas con el fin de mejorar la eficacia de las sanciones y reducir sus costos humanitarios. Las sanciones selectivas suponen un considerable progreso en relación con las sanciones generales al reducir los efectos humanitarios, pero el hecho de pasar de las sanciones contra Estados a sanciones dirigidas selectivamente contra personas y entidades no estatales ha generado nuevos problemas, en particular respecto de los derechos y la situación de quienes pueden haber sido incluidos en listas indebidamente. Las sanciones selectivas, aunque son de naturaleza política y administrativa, pueden afectar a la vida de las personas en forma comparable a los procedimientos penales.

Impugnaciones judiciales. Recientes impugnaciones judiciales ante diversos tribunales han suscitado importantes cuestiones referentes a las sanciones impuestas con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Aunque ningún tribunal nacional ni regional ha anulado medidas destinadas a poner en práctica actos de los comités de sanciones de las Naciones Unidas por los que se incluía a personas o entidades en las listas de sanciones, esas acciones judiciales pueden plantear importantes problemas para la eficacia de las sanciones selectivas. Esto inspira una especial preocupación teniendo en cuenta la importancia cada vez mayor de las sanciones selectivas en el esfuerzo de la comunidad internacional para contrarrestar el terrorismo mundial y preservar la paz y la seguridad internacionales.

Las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se han mantenido, en gran medida, al abrigo de la revisión judicial. Sin embargo, en algunos casos recientes promovidos en Europa, los tribunales han comenzado a examinar la aplicación de sanciones selectivas con respecto a su conformidad con normas de *jus cogens* (un conjunto de normas superiores de derecho internacional que no admiten ninguna excepción). En el futuro es posible que los tribunales examinen las sanciones a la luz de los requisitos que impone el derecho a un recurso efectivo.

El derecho a un recurso efectivo está en la médula del debate sobre la relación entre las sanciones selectivas y los derechos humanos. Los elementos que hacen efectivo un recurso son los siguientes: i) una instancia independiente e imparcial; ii) la facultad de dictar decisiones; y iii) la posibilidad de acceso al recurso. Las mejoras del procedimiento de aplicación de las sanciones, que aseguren el carácter justo y claro de su aplicación, podrían reducir el riesgo de sentencias judiciales que podrían complicar los esfuerzos tendientes a promover la paz y la seguridad internacionales.

Prácticas de los comités de sanciones. A lo largo del tiempo, los comités de sanciones de las Naciones Unidas han hecho importantes mejoras, sobre todo el Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1267 (1999) relativa a Al-Qaida y los talibanes y personas y entidades asociadas (Comité de la resolución 1267). Persisten críticas referentes a los procedimientos relativos a la inclusión de personas en las listas, el funcionamiento de los comités y el procedimiento destinado a excluir de las listas a personas y entidades. Los problemas referentes a la falta de notificación de las personas y entidades incluidas en las listas, así como la falta de información sobre los fundamentos de esa inclusión, contribuyen a generar impresiones de falta de equidad. Con la falta de

revisión periódica de las inclusiones en la lista y de plazos para resolver las cuestiones pendientes, como las solicitudes de exclusión de las listas, el carácter indeterminado de las sanciones plantea importantes preocupaciones acerca de la equidad procesal. Además, en la mayoría de los casos el procedimiento actual sólo permite que las solicitudes de exclusión de las listas se presenten por el país de residencia o ciudadanía del interesado, lo que conduce a posibles problemas de equidad procesal respecto de las personas o entidades incluidas en las listas que se encuentran en Estados que se oponen a las solicitudes de exclusión de ellas o se niegan a transmitir esas peticiones. Por último, la falta de transparencia de los procedimientos de los comités y las dificultades para obtener informaciones contribuyen a generalizar la impresión de falta de equidad.

Recomendaciones. Para resolver los defectos de los actuales procedimientos de los comités de sanciones del Consejo de Seguridad, recomendamos las siguientes propuestas:

Inclusión en las listas

- 1. En las resoluciones del Consejo de Seguridad los criterios para la inclusión en las listas deben ser detallados, pero no exhaustivos.*
- 2. Establecimiento de normas y criterios generales para la información justificativa.*
- 3. Ampliación de los plazos para el examen de las propuestas de inclusión en las listas de dos o tres días a cinco a diez días hábiles para todos los comités de sanciones.*
- 4. En la medida de lo posible, un órgano de las Naciones Unidas debería:*
a) notificar a cada interesado su inclusión en la lista, las medidas que se le imponen y los procedimientos de exención y exclusión de la lista; y b) facilitarle una versión expurgada de la información justificativa y los fundamentos de la inclusión en la lista.

Cuestiones de procedimiento

- 1. Designación de un centro de coordinación administrativa en la Secretaría para tratar todas las peticiones de exclusión de las listas y de exenciones, así como para notificar a quienes han sido incluidos en las listas.*
- 2. Establecimiento de una revisión bienal de las inclusiones en las listas.*
- 3. Mejoramiento de la eficacia de los comités de sanciones mediante plazos para responder a las peticiones de inclusión en las listas, exclusión de ellas y otorgamiento de exenciones, así como normas y criterios claros para la exclusión de las listas.*
- 4. Mayor transparencia de las prácticas de los comités a través de mejores sitios Web, frecuentes declaraciones de prensa y una difusión más amplia de sus reglamentaciones.*

Alternativas respecto de un mecanismo de revisión

Más allá de las mejoras de orden procesal, hace falta alguna clase de mecanismo de revisión ante el cual las personas o entidades puedan recurrir contra las decisiones referentes a su inclusión en las listas. Entre las posibilidades que cabe considerar figuran las que siguen:

1. *Un mecanismo de revisión bajo la autoridad del Consejo de Seguridad para el examen de las peticiones de exclusión de las listas.*

- a) Equipo de Vigilancia: ampliar el mandato del Grupo ya existente.
- b) Ombudsman: designar a una personalidad eminente que actúe en la relación con las Naciones Unidas.
- c) Grupo de Expertos: crear un órgano encargado de conocer en las peticiones.

2. *Un tribunal arbitral independiente para examinar las propuestas de exclusión de las listas.*

3. *Revisión judicial de las decisiones sobre exclusión de las listas.*

Sección I

Introducción

“También exhortamos al Consejo de Seguridad a que ... asegure que existan procedimientos justos y claros para incluir a personas y entidades en las listas de sanciones y retirarlas de ellas, así como para conceder exenciones por motivos humanitarios.”

Asamblea General de las Naciones Unidas,
Documento Final de la Cumbre Mundial, septiembre de 2005¹

Las sanciones constituyen un instrumento fundamental del esfuerzo de las Naciones Unidas para mantener la paz y la seguridad internacionales. Desde la experiencia de las sanciones generales contra el Iraq a comienzos del decenio de 1990, las Naciones Unidas han recurrido cada vez más a las sanciones selectivas² con el fin de mejorar la eficacia de las sanciones y reducir sus consecuencias humanitarias negativas en la población civil inocente. Las sanciones selectivas suponen un considerable progreso en relación con las sanciones generales al reducir los efectos humanitarios, pero el hecho de pasar de las sanciones contra Estados a sanciones dirigidas selectivamente contra personas y entidades no estatales ha generado nuevos problemas, en particular respecto de los derechos y la situación de quienes pueden haber sido incluidos en listas indebidamente.

Las sanciones selectivas se aplican habitualmente como incentivos para modificar determinados comportamientos o como medidas preventivas, como en el caso de las sanciones aplicadas contra personas o entidades que facilitan actos terroristas. Las sanciones destinadas a poner coto a la financiación del terrorismo o impedir que los terroristas viajen u obtengan refugio se han convertido en valiosos instrumentos en el esfuerzo mundial de lucha contra el terrorismo. La importancia de las sanciones selectivas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales ha ido acentuándose con el tiempo, mediante importantes esfuerzos destinados a fortalecer ese instrumento. Los procesos de Interlaken, Bonn-Berlín y Estocolmo —patrocinados respectivamente por los Gobiernos de Suiza, Alemania y Suecia— se llevaron a cabo para fomentar la eficacia y el crédito de las sanciones selectivas³.

Las sanciones selectivas, si se aplican con eficacia⁴, causan perturbaciones económicas y dificultades financieras en las partes a las que se destinan. Esas consecuencias se atenúan en alguna medida por exenciones destinadas a atender necesidades básicas, cuando corresponde, cuya administración está a cargo de los respectivos comités de sanciones. Pero el efecto psicológico y estigmatizador de una inclusión indebida en las listas puede tener consecuencias más importantes y de mayor alcance que las dificultades económicas o financieras. Desde el punto de vista de las personas que realizan actividades mercantiles, la lesión de su prestigio puede ser la consecuencia más importante y duradera del hecho de ser objeto de las sanciones. Las sanciones selectivas, aunque apuntan a personas o entidades, también pueden tener importantes efectos colaterales en las familias de los individuos destinatarios, o los trabajadores al servicio de las entidades sancionadas, o los usuarios de sus servicios, como ocurrió en 2002 en el caso de las sanciones contra al Barakaat⁵. En algunos casos también se han planteado problemas relacionados con

la rápida notificación, la falta de justificación de la inclusión en las listas o la información sobre la forma de recurrir contra esa inclusión.

Los comités de sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas han introducido medidas destinadas a atenuar estos efectos, desde la normalización de las exenciones humanitarias hasta el desarrollo de procedimientos de exclusión de las listas, en diversas formas y condiciones (véase el cuadro III de la sección III). Esto alcanzó su máxima evidencia en el caso del Comité de la resolución 1267, que estableció un equipo de vigilancia para prestar asistencia al Comité, sistematizó las exenciones y desarrolló procedimientos de exclusión de las listas (véase el gráfico I de la sección III). No obstante, existe una idea generalizada de que los actuales procedimientos no son adecuadamente “justos y claros”, conceptos que definimos en los términos más generales incluyendo al mismo tiempo la equidad procesal (aplicación imparcial de las medidas, proporcionalidad, derecho a una notificación adecuada y oportunidad de ser oído) como también recursos efectivos para quienes hayan sido incluido en las listas indebidamente.

Cinco casos recientes planteados ante el Tribunal Europeo de Justicia, junto con impugnaciones judiciales ante tribunales de Europa, América del Norte y otros lugares (que incluyen dos demandas en Turquía y una en el Pakistán), han planteado importantes problemas en relación con medidas del Consejo de Seguridad aprobadas con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que aplican sanciones selectivas a individuos y entidades. Aunque hasta ahora ningún tribunal nacional ni regional ha anulado medidas nacionales destinadas a poner en práctica decisiones de comités de sanciones de las Naciones Unidas, esas acciones judiciales representan una impugnación de la eficacia de las sanciones selectivas que puede llegar a ser importante. Esto inspira una especial preocupación, teniendo en cuenta la importancia cada vez mayor de las sanciones selectivas en el esfuerzo mundial contra el terrorismo internacional.

Este problema no es totalmente novedoso. Aunque el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no está habituado a tratar con individuos ni con entidades no estatales, las preocupaciones referentes a los derechos humanos y la equidad procesal estuvieron presentes durante los tres procesos multilaterales que contribuyeron al desarrollo de las sanciones selectivas. El proceso de Interlaken sobre sanciones financieras selectivas trató la cuestión del derecho de petición para la exclusión de la lista de destinatarios de las sanciones; en el proceso de Bonn-Berlín se examinó la cuestión de los recursos contra la prohibición de viajar; y en el proceso de Estocolmo sobre la aplicación de sanciones selectivas se reconoció la necesidad de observar el derecho internacional humanitario y los derechos humanos.

Más recientemente, el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio observó, en diciembre de 2004, que “la manera en que se agregan nombres a la lista de personas y entidades terroristas que mantiene el Consejo y la inexistencia de un recurso de revisión o apelación para quienes se incluyen en la lista plantean graves problemas de rendición de cuentas y posiblemente violan normas y convenciones fundamentales de derechos humanos”⁶. Posteriormente, la Asamblea General, en su Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, exhortó al Consejo de Seguridad a que “asegure que existan procedimientos justos y claros para incluir a personas y entidades en las listas de sanciones y retirarlas de ellas, así como para conceder exenciones por motivos humanitarios”⁷. Respondiendo a ello, el Secretario General dispuso que la Oficina de Asuntos Jurídicos iniciara un proceso

interdepartamental para la elaboración de propuestas y directrices a fin de atender esas preocupaciones⁸.

La impresión de falta de equidad en la aplicación de las sanciones selectivas ha dado lugar a oposición del público en varios países y, en otros, en ciertos casos, a dificultades políticas. Algunos Estados Miembros se han mostrado reacios a añadir nombres a las listas de personas y entidades que son objeto de sanciones del Consejo de Seguridad debido a esas preocupaciones. Más de 50 Estados Miembros han manifestado preocupación por la falta de garantías procesales y de transparencia en relación con la inclusión en listas y el retiro de ellas⁹.

Aunque estas preocupaciones son legítimas, es importante guardar la perspectiva respecto del alcance y la magnitud del problema. Actualmente son sólo 925 las personas y entidades de todo el mundo incluidas en las listas por los seis comités de sanciones de las Naciones Unidas, y 46 de ellas han sido retiradas de las listas hasta la fecha. El Equipo de Vigilancia de la resolución 1267 indicó en su último informe que, aunque en la lista correspondiente a la Resolución 1267 figuraban los nombres de 345 personas, “las solicitudes [de retiro] se refieren únicamente a 23 de ellas y han sido hechas por solamente 8 estados (todos ellos, excepto dos, de Europa)”¹⁰. También es importante señalar que la mayoría de los casos que son objeto de impugnación judicial se originan en designaciones hechas en los meses inmediatamente siguientes a los ataques del 11 de septiembre de 2001. Las mejoras introducidas desde entonces en los requisitos para la inclusión en listas y la información justificativa deben reducir la probabilidad de que persistan inclusiones indebidas.

Aunque el número total sea reducido y los procedimientos de los comités hayan mejorado, la persistencia de la idea de injusticia y posible violación de garantías procesales en relación con las sanciones selectivas significa que existe un problema político que es preciso abordar. Si no se diera al procedimiento de las sanciones un carácter más transparente, accesible y sometido a alguna forma de revisión, se generaría el peligro de perjudicar el prestigio y la eficacia de todo el sistema de sanciones de las Naciones Unidas.

En algunos sentidos, las Naciones Unidas mismas contribuyen a la impresión de falta de equidad. La falta de transparencia de los procedimientos de los comités de sanciones, aunque hayan mejorado en los últimos años, contribuye a ese problema. Es lógico que las deliberaciones de los comités sean confidenciales, pero habitualmente no se hace pública ninguna información general sobre el fundamento de las decisiones de inclusión en las listas, retiro de ellas y otorgamiento de exenciones. Los procedimientos para la solicitud de exenciones y para pedir el retiro de las listas suelen figurar en las directrices de los comités; pero no todos los comités tienen directrices. Según se ha informado, ha habido casos de personas y entidades incluidas por los comités de sanciones en sus listas que se enteraron de ello por fuentes no oficiales.

Aunque la transición a las sanciones selectivas, durante el decenio de 1990, tenía por objeto reducir los costos humanos y las consecuencias no deseadas de las sanciones generales, todas las sanciones, incluidas las selectivas, tienen consecuencias e invariablemente limitan ciertos derechos (lo que se describe más detalladamente en la sección II del presente informe). Es importante recordar que la imposición de sanciones es más un proceso político y administrativo que un proceso judicial. Las sanciones se imponen sin las mismas normas probatorias, sobre la

carga de la prueba y los recursos de los procesos jurisdiccionales, pero al mismo tiempo se rigen en cierta medida por procedimientos de derecho administrativo¹¹. El hecho de que las sanciones selectivas pueden afectar a la vida de las personas en forma comparable a las penas impuestas en un proceso penal acentúa la impresión general de falta de equidad.

Más de la mitad de las personas y entidades incluidas en listas por comités de sanciones del Consejo de Seguridad han sido sancionadas como parte del esfuerzo mundial destinado a prevenir los actos de terrorismo. La recomendación de introducir procedimientos justos y claros forma parte del esfuerzo más general de establecer un adecuado equilibrio entre los derechos y la seguridad. El terrorismo plantea un caso especial respecto de las sanciones selectivas porque en los casos relativos al terrorismo pueden existir resistencias a afirmar la primacía de las preocupaciones referentes a los derechos humanos. La cuestión no debe mirarse con la perspectiva de una opción entre la seguridad y la justicia; debe considerarse que una y otra se fortalecen mutuamente. El fortalecimiento de la equidad procesal puede robustecer la seguridad, y viceversa. El mejoramiento de la equidad y la claridad en la aplicación de las sanciones selectivas fortalecerá el esfuerzo mundial destinado a utilizar y aplicar las sanciones selectivas en la lucha contra los actos de terrorismo.

En último análisis, si una sentencia de un tribunal regional o nacional condenara la aplicación de medidas nacionales destinadas a poner en práctica una inclusión en listas por un comité de sanciones del Consejo de Seguridad, tal decisión podría perjudicar la aplicación efectiva de las sanciones de las Naciones Unidas. También podría ser contraria al Artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas, que establece que las obligaciones contraídas en virtud de la Carta prevalecen sobre las obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro acuerdo internacional. La adopción de medidas prudentes para mejorar la situación podría evitar impugnaciones jurisdiccionales que podrían perjudicar las sanciones selectivas y, en última instancia, debilitar el actual esfuerzo mundial contra el terrorismo.

En este Libro Blanco se examinan los problemas jurídicos, se analizan las prácticas actuales de los comités de sanciones y se recomiendan propuestas para fortalecer los procedimientos de las Naciones Unidas en materia de sanciones selectivas. En la sección II se examinan los aspectos jurídicos de la cuestión, con una reseña de los principios generales, las impugnaciones jurisdiccionales recientes y sus consecuencias. En la sección III se exponen los procedimientos y prácticas actuales de seis comités de sanciones diferentes. La sección IV presenta recomendaciones concretas y un conjunto de alternativas para responder a las críticas dirigidas a las prácticas actuales y asegurar procedimientos justos y claros en la aplicación de las sanciones selectivas de las Naciones Unidas. La sección V contiene conclusiones generales.

Sección II

Problemas relativos a los derechos humanos en los regímenes actuales de sanciones selectivas desde el punto de vista del derecho internacional y europeo

*Larissa van Herik y Nico Schrijver**

La parte I de esta sección contiene una evaluación general acerca de cuáles son los derechos humanos que pueden verse afectados por las sanciones selectivas. En la sección II se analizan los derechos de mayor interés en vista de impugnaciones recientes, sobre todo el derecho a un juicio imparcial y el derecho a disponer de un recurso efectivo. En la sección III se examinan las impugnaciones de regímenes de sanciones basadas en los derechos humanos, haciendo referencia en particular a la protección de los derechos humanos con arreglo al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos) y en el contexto del derecho de la Unión Europea. Por último, en la sección IV se evalúan las consecuencias de esas impugnaciones basadas en los derechos humanos para los actuales procedimientos de las Naciones Unidas.

I. Las sanciones selectivas y los derechos humanos en general

Desde 1945 se ha convenido en un extraordinario marco normativo sobre los derechos humanos. Sobre la base de las escasas disposiciones sobre los derechos humanos incluidas en la Carta de las Naciones Unidas¹², en 1948 se aprobó la histórica Declaración Universal de Derechos Humanos¹³. Posteriormente se acordaron los dos importantes Pactos Internacionales: el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y el de Derechos Civiles y Políticos (1966), así como una serie de tratados específicos sobre derechos humanos, como los referentes a la discriminación racial (1965), los derechos de la mujer (1979), la tortura (1984), los derechos del niño (1989) y los trabajadores migrantes (1990). Un principio ampliamente aceptado desde la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena, de 1993, es que las normas de derechos humanos incluidas en este conjunto de instrumentos son a la vez universales e indivisibles¹⁴.

Se han aprobado, además, instrumentos regionales sobre los derechos humanos. Los principales son el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos (1950), la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) y su Protocolo Adicional sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (1988) y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1981).

Como se señaló en la sección I, las sanciones generales fueron objeto de críticas a comienzos del decenio de 1990 por sus consecuencias humanitarias negativas. Aunque en cierta medida fueron desarrolladas respondiendo a

* Larissa van Herik y Nico Schrijver son, respectivamente, disertante y profesor de Derecho Internacional Público en la Universidad de Leiden (Países Bajos). Direcciones de correo electrónico: l.van.den.herik@law.leidenuniv.nl y n.j.schrijver@law.leidenuniv.nl.

preocupaciones relativas a los derechos humanos, las sanciones selectivas, por definición, también afectan a los derechos de las personas.

Del mismo modo que las sanciones generales, las sanciones selectivas pueden afectar a varios tipos de derechos humanos. Por ejemplo, las prohibiciones de viajar afectan principalmente a la libertad de circulación¹⁵, mientras que las sanciones financieras tienen efectos en el derecho de propiedad¹⁶, así como pueden afectar al derecho a la vida privada, la reputación y los derechos de familia de la persona¹⁷. Si estas sanciones se imponen indebidamente a personas incluidas en listas sin otorgarles la posibilidad de ser oídas y de impugnar las medidas adoptadas contra ellas, también puede existir violación del derecho de acceso a los tribunales, el derecho a un juicio imparcial¹⁸ y el derecho a contar con un recurso efectivo¹⁹.

En hipótesis extremas podría concebirse que las sanciones violaran el derecho a la vida²⁰, por ejemplo, si una prohibición de viajar impide que una persona objeto de sanción pueda salir del país para obtener atención médica²¹, o cuando las sanciones financieras son tan rigurosas que una persona que es objeto de ellas no dispone de recursos para adquirir bienes básicos, como los alimentos. Sin embargo, los regímenes de sanciones de las Naciones Unidas en vigor incluyen invariablemente la posibilidad de conceder exenciones, precisamente con el fin de evitar ese tipo de situaciones²². La prohibición de viajar también puede entrar en contradicción con derechos y libertades como la libertad de religión²³, si un credo obliga a realizar peregrinajes, y con el derecho de procurar asilo. Merece destacarse que los comités de sanciones de las Naciones Unidas han otorgado sistemáticamente exenciones para viajes con fines religiosos²⁴.

II. Derechos humanos que están en juego concretamente: el derecho a un juicio imparcial y el derecho a un recurso efectivo

En la actualidad, las preocupaciones más acuciantes en materia de derechos humanos respecto de las sanciones selectivas se relacionan con las dificultades que se advierten para que las personas puedan impugnar las sanciones adoptadas contra ellas. Existen 15 casos conocidos de personas y organizaciones objetos de sanciones, que han promovido procedimientos judiciales ante tribunales nacionales y regionales. Se han entablado acciones judiciales de impugnación ante tribunales nacionales de Bélgica, los Estados Unidos de América²⁵, Italia, los Países Bajos, el Pakistán²⁶ y Turquía. Ante esos tribunales nacionales, los reclamantes impugnaron su inclusión en listas de sanciones por las Naciones Unidas, o directamente las sanciones mismas. En otros casos se impugnó la inclusión en las listas de sanciones promovidas por los países, o se pidió al tribunal que obligara al Estado respectivo a promover un procedimiento tendiente a la exclusión de las listas. Por lo tanto, las características de los casos nacionales varían. La mayoría de ellos se encuentran todavía en tramitación. Además de estos casos nacionales, también hay reclamantes que han acudido a tribunales regionales europeos. Algunos de esos casos europeos se analizarán más adelante con mayor detenimiento.

El derecho a un juicio imparcial y a un recurso efectivo se encuentra en la médula del debate. Por lo tanto, en esta sección se estudiarán detalladamente esos dos derechos. Teniendo en cuenta que se han formulado importantes impugnaciones ante tribunales regionales en Europa, y que el Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950) es uno de los pocos sistemas de derechos humanos que otorgan a los individuos un derecho de petición directa, el estudio que sigue hará hincapié en

los derechos y los procedimientos del Convenio Europeo. Corresponde considerar en primer lugar la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, de 1966) y en particular el párrafo 3 del artículo 2 y el artículo 14 del este último. También se efectuará un análisis acerca de las normas europeas correspondientes, es decir, los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

*El derecho a un juicio imparcial y a un recurso efectivo en todo el mundo
(artículo 14 y párrafo 3 del artículo 2 del PIDCP)*

Los derechos a un juicio imparcial y a un recurso efectivo figuran incluidos con carácter general en la Declaración Universal de Derechos Humanos. El derecho a un juicio imparcial está incluido en su artículo 10:

Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

El artículo 8 de la Declaración Universal, sobre el derecho a un recurso efectivo, dice así:

Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

En el PIDCP, el derecho a un juicio imparcial consta en el párrafo 1 del artículo 14. La parte pertinente de esa disposición dice así:

... Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella ...

Del mismo modo que en el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, la norma establecida en el artículo 14 del PIDCP (es decir, el “derecho a ser oído públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley”) sólo rige para los casos específicos en que está en juego la determinación de “cualquier acusación de carácter penal” o “para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil”²⁷. En su Observación General sobre el artículo 14, de 1984, el Comité de Derechos Humanos no definió detalladamente esos dos conceptos²⁸. Esto llevó a que el especialista Manfred Nowak abogara por una interpretación autónoma de esos conceptos con arreglo al PIDCP, con independencia de las clasificaciones nacionales, limitando de ese modo las posibilidades de que los Estados partes eludan el Pacto²⁹.

Sin embargo, la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos no ilustra mucho en cuanto a la forma en que debe interpretarse autónomamente el concepto de “acusación de carácter penal”. Se supone en general que lo esencial de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia sobre el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos se aplica de igual modo al artículo 14 del PIDCP (véase *infra*), puesto que en una y otra disposición figuran exactamente las mismas palabras³⁰.

En lo que respecta a la “porción civil” del artículo 14, cabe destacar que, en la versión en inglés del PIDCP y del Convenio Europeo de Derechos Humanos, los “derechos y obligaciones de carácter civil” se expresan con diferentes términos: “*rights and obligations in a suit at law*” en el artículo 14 del PIDCP, y “*civil rights and obligations*” en el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Cabría aducir que se trata de conceptos que tienen alguna diferencia³¹. Sin embargo, la diferencia no existe en la versión francesa de ambos tratados, ya que en ambos se habla “*des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil*”, y también cabe suponer que se trata en general de los mismos conceptos.

En el asunto *Ivon Landry c. Canadá* (1986), el Comité de Derechos Humanos observó la discrepancia entre las versiones en español, francés, inglés y ruso de la expresión “derechos y obligaciones de carácter civil”. El Comité declaró en ese asunto lo siguiente:

... El concepto de “*suit at law*”, o su equivalente en los textos de los demás idiomas, está basado en la naturaleza del derecho en cuestión y no en la condición jurídica de una de las partes ... En tal sentido, cada comunicación debe examinarse teniendo en cuenta sus características propias.³²

Por lo tanto, se manifiesta una preferencia por el análisis caso por caso, similar a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que se indicará más adelante. El Comité de Derechos Humanos declaró que el aspecto civil del párrafo 1 del artículo 14 abarca asuntos referentes a la pensión por discapacidad de un ex integrante de las fuerzas armadas³³ y los litigios laborales de los empleados de la administración pública³⁴. Pero el Comité también indicó que el artículo 14 no se aplica necesariamente a la aplicación de medidas disciplinarias contra funcionarios de la administración pública³⁵. A diferencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Comité no se ha pronunciado por ahora acerca de si la frase “derechos y obligaciones de carácter civil” abarca o no los procedimientos de asilo o expulsión³⁶, ni los procedimientos en materia impositiva³⁷. Teniendo en cuenta esta jurisprudencia variada y no concluyente, no existe certeza acerca de si el Comité consideraría o no que las sanciones de las Naciones Unidas pueden caracterizarse como obligaciones de carácter civil, y por lo tanto no es totalmente seguro que sea aplicable el artículo 14 del PIDCP.

El derecho a un recurso efectivo figura incluido en el párrafo 3 del artículo 2 del PIDCP. Esa disposición dice así:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

- a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;
- b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;
- c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

El derecho a un recurso efectivo, consagrado en el párrafo 3 del artículo 2, no tiene alcance general, sino que sólo se aplica cuando se encuentra en juego otro derecho previsto en el Pacto. Una sanción de las Naciones Unidas que impusiera la congelación de activos afectaría en primer lugar al derecho de propiedad. Sin embargo, este derecho no figura en incluido en el PIDCP, lo que podría tener consecuencias en la aplicabilidad del párrafo 3 del artículo 2. En cambio, el artículo 8 de la Declaración Universal establece el derecho a un recurso efectivo para los actos que violan un amplio conjunto de derechos fundamentales, siempre que estén otorgados por la constitución o la ley.

Otra diferencia importante entre las dos disposiciones es que el artículo 8 de la Declaración Universal exige un recurso ante un *tribunal* nacional competente, mientras que el párrafo 3 del artículo 2 del PIDCP se refiere a la autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, lo que deja mayor margen para los recursos no judiciales.

Del mismo modo que el artículo 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el párrafo 3 b) del artículo 2 establece una norma menos rigurosa, ya que no exige la revisión por una autoridad judicial. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos da una orientación específica acerca del significado práctico de este derecho, como se indicará más adelante.

El derecho a un proceso equitativo en el Convenio Europeo

El artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos comprende el derecho a un proceso equitativo. La primera frase del párrafo 1 de ese artículo dice así:

Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativamente, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil.

El artículo 6 establece normas exigentes (“oída equitativamente, públicamente y dentro de un plazo razonable” y “por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley”); pero estas normas sólo rigen para los asuntos civiles y penales. El problema que vuelve a plantearse es si la inclusión en listas y la imposición de sanciones como la congelación de valores pueden considerarse asuntos civiles o penales, y caben en consecuencia en el ámbito de aplicación del artículo 6, o son medidas administrativas o de carácter *sui generis* que quedan al margen del alcance de ese artículo.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha resuelto que el concepto de acusación de carácter penal tiene “un significado autónomo” que es independiente de la caracterización de una medida con arreglo a la legislación nacional³⁸. Las consideraciones pertinentes para determinar si una medida constituye una acusación de carácter penal son las siguientes: “la naturaleza del delito imputado, la gravedad de las sanciones que pueden imponerse (teniendo en cuenta especialmente la privación de libertad característica de la responsabilidad penal), y el grupo al que se aplica la norma (los grupos reducidos y estrictamente definidos de posibles infractores sugieren que la medida es disciplinaria o administrativa y no corresponde a la categoría general de los delitos)”³⁹.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sido menos preciso en la determinación de lo que constituye un derecho u obligación civil. Del mismo modo que el concepto de acusación de carácter penal, el concepto de derecho u obligación civil tiene un significado autónomo en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, independiente de las calificaciones nacionales⁴⁰. Pero el Tribunal no ha dado directrices generales para determinar en cada caso si se trata o no de derecho u obligaciones civiles, sino que ha optado por tratar esta cuestión caso por caso. De este modo, se ha considerado que las expropiaciones⁴¹ y algunas formas de seguridad social⁴² están comprendidas en el ámbito de aplicación de esta parte del párrafo 1 del artículo 6, mientras que los litigios referentes a obligaciones impositivas⁴³ se han considerado hasta ahora cuestiones de derecho público no abarcadas por el párrafo 1 del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

La cuestión de la naturaleza de las sanciones selectivas adquiere particular importancia en relación con las sanciones de la resolución 1267 porque las personas que son objeto de esas sanciones selectivas se inscriben en listas, en ese régimen, sobre la base de su asociación con una organización terrorista. Los criterios de la inclusión en la lista tienen una connotación de derecho penal, sobre todo en el caso de las sanciones de Côte d'Ivoire, en que la inclusión de las personas puede efectuarse sobre la base de información pertinente de que son responsables de violaciones graves de derechos humanos y del derecho internacional humanitario o incitan públicamente al odio y la violencia⁴⁴.

Además de esta connotación penal de los criterios de inclusión en las listas, algunas personas han argumentado que el propósito de las sanciones también parece ser punitivo y que su efecto puede alcanzar un nivel que es similar al de las sanciones penales. Sin embargo, el Equipo encargado de prestar apoyo analítico y vigilar la aplicación de las sanciones, establecido en virtud de la resolución 1526 (2004) del Consejo de Seguridad relativa a Al-Qaida y los talibanes y personas y entidades asociadas (Equipo de Vigilancia de la Resolución 1267) ha sostenido sistemáticamente que las sanciones “están concebidas para impedir los actos terroristas más que para facilitar un compendio de delincuentes convictos”⁴⁵ y que las sanciones no pueden caracterizarse como de naturaleza penal. El Equipo de Vigilancia de la Resolución 1267 también dijo, a este respecto: “Después de todo, con las sanciones no se impone una pena o procedimiento de carácter penal como la detención, el arresto o la extradición, sino que se aplican medidas administrativas como congelar bienes, prohibir los viajes internacionales e impedir las ventas de armas”⁴⁶. Por lo tanto, la circunstancia de que puedan existir connotaciones de derecho penal no significa que las sanciones puedan caracterizarse como de carácter penal.

Resulta difícil determinar si las sanciones selectivas pueden calificarse como obligaciones civiles, teniendo en cuenta el carácter casuístico de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre este punto. Es presumible que la respuesta también deba ser diferente según los distintos tipos de sanciones. La congelación de bienes podría calificarse como de naturaleza civil, pero parece más bien improbable que quepa tal calificación respecto de la prohibición de viajar.

De lo anterior podría extraerse la conclusión de que las sanciones selectivas, muy probablemente, no sean de naturaleza penal. Aunque la inclusión de las personas en las listas se base en criterios que parecen aproximarse a la definición de

un delito, también son aspectos de consideración pertinente la naturaleza y el propósito de las sanciones. Estos dos últimos aspectos, a primera vista, no respaldan la conclusión de que las sanciones deban equipararse con acusaciones en materia penal. Además, también es inseguro que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos considerase que las sanciones constituyen obligaciones civiles.

La clasificación de las sanciones como acusaciones penales, como obligaciones civiles o como medidas de otro carácter resulta importante en especial por dos razones. En primer lugar, esa caracterización determina las pruebas necesarias para los fundamentos que pueden dar lugar a la inclusión en las listas. Si las sanciones se caracterizaran como acusaciones penales, los fundamentos para incluir a una persona en las listas tendrían que probarse “más allá de cualquier duda razonable”. En cambio, si las sanciones se caracterizan como de carácter administrativo, la prueba necesaria para la inclusión en las listas es menos exigente. En ese caso podría sostenerse que cuanto mayor fuese el tiempo durante el cual el nombre de una persona permaneciera en la lista, y estuvieran congelados sus bienes, más perjudiciales serían los efectos. Sobre esta base podría aducirse que los requisitos probatorios tendrían que acentuarse después de que la persona hubiera permanecido incluida en las listas durante determinado lapso, por ejemplo, de cinco años.

Un segundo motivo que da importancia a la caracterización de las sanciones es que el hecho de que caracterizarlas como acusaciones penales o como obligaciones civiles tendría consecuencias directas en los requisitos de cualquier posible mecanismo de revisión. Si se aplicara el artículo 6, el mecanismo de revisión debería ser de naturaleza judicial. Si no es aplicable el artículo 6, puede serlo, sin embargo, el derecho a un recurso efectivo (artículo 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos), pero esta disposición estipula una norma menos rigurosa, ya que el recurso no es necesariamente judicial (véase *infra*).

Como queda demostrado en esta sección, cabe la discusión acerca de si las sanciones están comprendidas en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, sobre el derecho a un proceso equitativo. Aunque fuera aplicable el artículo 6, ello todavía sería susceptible de limitaciones por fundamentos de seguridad nacional. El derecho a un proceso equitativo, en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, no está enunciado en términos absolutos, como lo está, por ejemplo, la prohibición de la tortura en el artículo 3. Por lo tanto, puede ser posible invocar fundamentos de seguridad nacional como justificación para limitar determinados derechos establecidos en el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. El texto del artículo 6 permite que se pronuncie sentencia a puerta cerrada por razones de seguridad nacional. En cambio, no menciona la posibilidad de restringir por tales motivos otros aspectos del derecho a un proceso equitativo. En lo que respecta a la posibilidad de limitar o excluir el acceso a los tribunales por motivos de seguridad nacional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no ha dado orientaciones claras que se apliquen directamente a los problemas de garantía procesal que se plantean con las sanciones de las Naciones Unidas. Sin embargo, en el asunto *Tinnelly*, el Tribunal observó lo siguiente:

72. El tribunal recuerda que el párrafo 1 del artículo 6 consagra el “derecho al proceso”, dentro del cual el derecho de acceso al tribunal, es decir, el derecho de promover un proceso judicial en los asuntos civiles, constituye un aspecto.

Sin embargo, ese derecho no es absoluto, sino que puede estar sujeto a limitaciones; estas pueden ser implícitas, puesto que el derecho de acceso al tribunal, por su naturaleza misma, requiere la reglamentación por el Estado. A ese respecto, los Estados Contratantes gozan de cierto margen de apreciación, aunque corresponde al Tribunal la decisión definitiva acerca de la observancia de los requisitos del Convenio. El Tribunal debe cerciorarse de que las limitaciones impuestas no restringen ni reducen el acceso de que sigue gozando la persona de tal modo o en tal medida que se cercene la naturaleza misma del derecho. Además, una limitación no sería incompatible con el párrafo 1 del artículo 6 si no persigue un objetivo legítimo o no existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el objetivo que se procura alcanzar (véase, entre otras fuentes, la sentencia del asunto *Stubbings y otros c. Reino Unido*, de 22 de octubre de 1996, *Reports* 1996-IV, página 1502, párrafo 50).⁴⁷

Aun suponiendo que la aplicación del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas dé fundamentos para declarar el estado de excepción, una vez que se aplique el párrafo 1 del artículo 6 debe existir *algún* acceso a un tribunal. Sin embargo, como ya se ha señalado, puede ocurrir que el párrafo 1 del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos no sea aplicable en absoluto. Aún en ese caso el Convenio puede imponer requisitos procesales, en virtud del artículo 13, que establece el derecho a un recurso efectivo.

El derecho a un recurso efectivo en el Convenio Europeo

El artículo 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos dice así:

Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio hayan sido violados tiene derecho a la concesión de un recurso efectivo ante una instancia nacional, incluso cuando la violación haya sido cometida por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales.

Tal como ocurre con el párrafo 3 del artículo 2 del PIDCP, el derecho a un recurso efectivo consagrado en el artículo 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos no tiene alcance general, sino que sólo adquiere pertinencia cuando está en juego otro de los derechos previstos en el Convenio⁴⁸. A diferencia del PIDCP, el derecho de propiedad figura incluido en el Protocolo 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y no cabe duda, desde ese punto de vista, de que el artículo 13 del Convenio es aplicable. Además, del mismo modo que el párrafo 3 del artículo 2, el artículo 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos tampoco exige un recurso judicial, sino que se refiere a una *instancia* nacional, lo que parece dejar mayor margen para los recursos no judiciales.

¿Qué constituye un recurso efectivo? Puesto que el recurso no es necesariamente judicial, también un ombudsman o un procedimiento administrativo u otro no judicial pueden cumplir la prescripción, siempre que constituya un recurso *efectivo*. Para determinar la efectividad de determinado recurso es preciso evaluar

las facultades, las garantías procesales y la autoridad de la institución participante⁴⁹. Además, la cuestión de si determinado recurso puede considerarse efectivo depende también del contexto del asunto. A los efectos de este análisis, hay dos asuntos que pueden tener particular pertinencia: el asunto *Klass* y el asunto *Leander*. En el primero, referente a una vigilancia secreta, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró que el recurso debía ser “efectivo en la medida de lo posible teniendo en cuenta la limitada posibilidad de recursos que es inherente a cualquier sistema de vigilancia secreta”⁵⁰. En el asunto *Leander*, relativo a controles de seguridad, el Tribunal declaró, además, que, aunque pueda no ser efectivo un único recurso del sistema nacional por sí solo, puede ser efectivo el conjunto de los recursos existentes⁵¹.

Se encuentran directrices más específicas sobre lo que constituye un recurso efectivo en una recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa, que especifica el derecho a un recurso efectivo de los solicitantes de asilo contra las decisiones de expulsión por las que se rechazan sus solicitudes⁵². En su Recomendación R (98)13⁵³, el Comité declaró que un recurso ante una instancia nacional se considera efectivo cuando reúne las siguientes condiciones:

- Que la instancia sea judicial; o bien, si es cuasijudicial o administrativa, que esté claramente identificada y formada por miembros que sean imparciales y gocen de salvaguardias de independencia;
- Que la instancia sea competente tanto para decidir acerca de la existencia de los requisitos [...] como para disponer medidas de reparación adecuadas;
- Que el recurso esté al alcance de los solicitantes de asilo cuyas peticiones hayan sido rechazadas.

Esta recomendación, aunque, desde luego, no sea directamente aplicable, puede dar una orientación útil acerca de los requisitos del artículo 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

En síntesis, esta sección demuestra que, en lo que respecta a las sanciones selectivas, pueden verse afectados diversos derechos humanos. La efectiva limitación de cada derecho humano por efecto de determinadas sanciones habrá de depender en gran medida del tipo de sanciones de que se trate. Las cuestiones más problemáticas se refieren a los procedimientos que se siguen para la aplicación de las sanciones selectivas. En lo que respecta a los aspectos de procedimiento, los principales problemas de la aplicación de sanciones financieras y prohibiciones de viajar se relacionan con el procedimiento de inclusión en las listas y retiro de ellas, el régimen procesal de concesión de exenciones y la existencia de revisiones periódicas de la eficacia y la necesidad de las sanciones impuestas. El derecho a un juicio imparcial exigiría una revisión judicial de las sanciones, pero cabe preguntarse si tal derecho es aplicable a los procedimientos administrativos mediante los cuales se imponen las sanciones de las Naciones Unidas. En cambio, es probable que sea aplicable el derecho a un recurso efectivo. Este derecho deja un margen más amplio para diferentes tipos de recursos, siempre que tengan la mayor efectividad posible en el marco de la situación en que se aplican.

III. Impugnaciones de los regímenes de sanciones de las Naciones Unidas fundadas en los derechos humanos

Se han manifestado dudas en diversas ocasiones, incluso antes de imponerse las sanciones contra los talibanes, Osama bin Laden y Al-Qaida, sobre el fundamento de la inclusión en las listas de personas que de ese modo quedaban sujetas a sanciones de las Naciones Unidas. En particular, expresaron tales preocupaciones personas incluidas en las listas por los sucesivos comités de sanciones sobre Liberia⁵⁴. En el informe del Grupo de Expertos sobre Liberia de noviembre de 2005 se señalaba que se habían recibido varias quejas de personas que alegaban haber sido incluidas indebidamente en la lista y sometidas de ese modo innecesariamente a la prohibición de viajar. Los reclamantes afirmaban que no eran culpables, carecían de información sobre por qué habían sido incluidos en la lista, y los informes del Grupo de Expertos no eran objetivos. Los reclamantes llegaron a amenazar con demandar a las Naciones Unidas y al Grupo de Expertos⁵⁵.

Por lo general, las personas que aducen haber sido incluidas en las listas indebidamente sólo pueden, con arreglo a las directrices de la mayoría de los comités de sanciones, presentar una solicitud de retiro de las listas por intermedio del Estado de su nacionalidad o residencia; es decir, mediante alguna forma moderna de protección diplomática⁵⁶.

Las primeras impugnaciones *judiciales* de inclusiones en listas y de la consiguiente imposición de sanciones de las Naciones Unidas ante tribunales internacionales tuvieron lugar en Europa, ante el Tribunal Europeo de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, de Luxemburgo, en los asuntos *Yusuf y Kadi*. Antes de esos casos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de Estrasburgo, se ocupó de impugnaciones referentes a posibles violaciones de derechos humanos resultantes del régimen de sanciones más general dirigido a Yugoslavia en el asunto *Bosphorus* y de impugnaciones relativas al cumplimiento de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad a nivel de la Unión Europea en el asunto *SEGI*. Estos tres asuntos se analizarán por orden cronológico.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos: el asunto Bosphorus

En el asunto *Bosphorus*, las sanciones impuestas a Yugoslavia en 1991 incluían un embargo de armas y apresamiento de aeronaves en relación con los cuales personas o entidades establecidas o que operasen en la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) detentaran la mayoría de las acciones o un número suficiente de ellas que garantizara su control⁵⁷. Dos aeronaves que la sociedad turca *Bosphorus* había arrendado a la sociedad yugoslava JAT fueron apresadas en Irlanda sobre la base del Reglamento de las CE que ponía en aplicación las sanciones de las Naciones Unidas. *Bosphorus* impugnó estas medidas ante tribunales nacionales de Irlanda, que a su vez pidieron una resolución preliminar del Tribunal Europeo de Justicia. En su dictamen, el Tribunal observó lo siguiente:

22. Toda medida de sanción produce, por definición, efectos que atañen a los derechos de propiedad y al libre ejercicio de actividades profesionales, ocasionando así perjuicios a terceros que no tienen ninguna responsabilidad en cuanto a la situación que condujo a la adopción de las sanciones.

23. La importancia de los objetivos perseguidos por la normativa objeto del litigio puede justificar las consecuencias negativas que de ella se deriven para ciertos operadores, aunque sean considerables.⁵⁸

El tribunal declaró que la aeronave podía ser objeto de las medidas de sanción y, en consecuencia, esas medidas no fueron levantadas. *Bosphorus* entabló entonces una demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos alegando una violación de su derecho de propiedad. El tribunal también convalidó los actos de Irlanda al apresar las aeronaves con arreglo al Reglamento de las CE. Declaró lo siguiente⁵⁹:

155. A juicio del Tribunal, las medidas del Estado adoptadas en cumplimiento de tales obligaciones legales están justificadas siempre que se considere que la respectiva organización protege derechos fundamentales, en lo que respecta tanto a las garantías de fondo que se ofrecen como a los mecanismos destinados a controlar su observancia, en forma que puede estimarse por lo menos equivalente a la que ofrece el Convenio (véase la decisión citada, *M. y Co.*, página 145, criterio con el cual concuerdan las partes y la Comisión Europea). Por “equivalentes”, el tribunal entiende “comparable”: cualquier exigencia de que la protección otorgada por la organización fuese “idéntica” podría ser contraria al interés de cooperación internacional que se procura (párrafo 150, *supra*). Sin embargo, cualquier constatación de equivalencia podría no ser definitiva y ser susceptible de revisión en vista de cualquier cambio pertinente en la protección de derechos fundamentales.

156. Si se entiende que la organización proporciona esa protección equivalente, habrá de presumirse que el Estado no se ha apartado de los requisitos del Convenio cuando no hace más que aplicar obligaciones jurídicas derivadas de su condición de miembro de la organización.

No obstante, cualquier presunción de esa clase puede destruirse si, en las circunstancias de un caso determinado, se considera que la protección de los derechos amparados por el Convenio fue manifiestamente insuficiente. En tales casos, la función del Convenio como “instrumento constitucional del orden público europeo” en materia de derechos humanos predominaría sobre el interés de la cooperación internacional (*Loizidou c. Turquía* (excepciones), sentencia de 23 de marzo de 1995, Serie A No. 310, párrafo 75).

Al aplicar su norma al asunto, el tribunal sólo examinó si las CE ofrecían o no una protección “equivalente” y no aplicó el criterio de equivalencia a las Naciones Unidas. El Tribunal evitó el hecho de que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se encontraba en el origen de toda la situación, declarando lo siguiente:

145. Es verdad que la “génesis” del Reglamento (CE) 990/93 era una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobada con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (argumento desarrollado con cierto detalle por el Gobierno y algunos terceros). Si bien la resolución era pertinente a los efectos de la interpretación del Reglamento (véanse el dictamen del Abogado General y la resolución del Tribunal Europeo de Justicia, párrafos 45 a 50 y 52 a 55, *supra*), la resolución no formaba parte del derecho interno de Irlanda (Juez Murphy, párrafo 35, *supra*) y por lo tanto no podía constituir fundamento jurídico del apresamiento de las aeronaves por el Ministerio de Transporte.

En síntesis, a pesar de que *Bosphorus*, como tercero supuestamente inocente, fue afectado claramente en forma perjudicial por las sanciones contra Yugoslavia, ello se consideró justificable en varias instancias por los dos principales tribunales europeos, que llegaron a la conclusión de que no podía establecerse ninguna violación de derechos humanos.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos: el asunto SEGI

El asunto *SEGI*, planteado ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, se refería a medidas adoptadas por la UE con el fin de cumplir la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas⁶⁰. Esta resolución obliga a los Estados Miembros a aplicar ciertas medidas contra el terrorismo. El Comité contra el Terrorismo, establecido para vigilar la aplicación de la resolución 1373, no impone sanciones por sí mismo y, en consecuencia, no es un comité de sanciones. El Comité no establece listas de personas a las que deben aplicarse las medidas, sino que se basa en la lista desarrollada por el Comité de la resolución 1267, los Estados Miembros y organizaciones regionales.

La UE aplicó la resolución 1373 (2001) mediante las Posiciones Comunes 2001/930/PESC y 2001/931/PESC, y estableció varias listas de personas y organizaciones. La organización juvenil vasca SEGI fue incluida en una de las listas de personas y grupos implicados en actos de terrorismo. SEGI recurrió contra esa inclusión ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos invocando varios derechos, como la presunción de inocencia, la libertad de asociación, el derecho a un proceso equitativo, la libertad de expresión y el derecho de propiedad. Sin embargo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró inadmisibles la demanda porque llegó a la conclusión de que SEGI no era víctima de ninguna violación de derechos con arreglo al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Haciendo referencia a la jurisprudencia existente, el Tribunal recordó que no es posible invocar eventuales violaciones de derechos que pueden ocurrir en el futuro ni controvertir las normas legales *in abstracto*. Señaló que la Posición Común 2001/931/PESC, respecto de la cual la lista constituía un anexo, no era directamente aplicable en los Estados miembros. Además, los reclamantes no habían presentado ninguna prueba de medidas concretas adoptadas contra ellos sobre la base de la Posición Común. El Tribunal declaró que el hecho de que el SEGI figurara en la lista “puede causar molestias, pero el vínculo es demasiado tenue para justificar la aplicación del Convenio. La referencia ... no equivale a una acusación formulada contra los ‘grupos o entidades’, y menos aún a la determinación de su culpabilidad”.

El Tribunal no se pronunció acerca de si las eventuales sanciones que pudieran imponerse como consecuencia de la inclusión en la lista eran plenamente compatibles con el Convenio. Pero declaró con claridad que el solo hecho de la inclusión en la lista no basta para alegar la condición de víctima de una violación de derechos humanos.

Posteriormente, el SEGI entabló una reclamación ante el Tribunal Europeo de Primera Instancia, en Luxemburgo, impugnando su inclusión en la lista de la UE. Sin embargo, por razones técnicas referentes al derecho y el sistema de la Unión Europea, también esa reclamación fue declarada inadmisibles⁶¹. En la sentencia, el Presidente señaló expresamente que el SEGI probablemente no tendría acceso a ningún tribunal, en el plano nacional ni en el plano regional⁶².

*Tribunal Europeo de Primera Instancia: los asuntos Kadi y Yusuf (2005)*⁶³

El Sr. Ahmed Ali Yusuf, sueco de origen somalí; una organización con sede en Suecia, Al-Barakaat; y el Sr. Yassin Abdullah Kadi, ciudadano y residente de Arabia Saudita —todos los cuales fueron objeto de embargo de sus bienes de conformidad con el Comité de Sanciones de la resolución 1267— impugnaron ante el Tribunal Europeo de Primera Instancia de la Unión Europea la legalidad del Reglamento de las CE que ponía en aplicación las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas⁶⁴. Todos los recurrentes sostuvieron que correspondía anular el Reglamento. Además de dos argumentos relativos a la ilicitud de los reglamentos con arreglo al sistema de las CE, los reclamantes plantearon que los Reglamentos violaban derechos humanos fundamentales y eran ilícitos por esa razón. Como los órganos comunitarios que habían dictado los Reglamentos carecían de toda discrecionalidad, lo que se impugnaba ante el Tribunal Europeo eran, en realidad, las respectivas medidas del Consejo de Seguridad.

Las sentencias de estos dos asuntos fueron dictadas el 21 de septiembre de 2005. En general, el Tribunal sostuvo la primacía del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, aunque examinó si los actos del Consejo eran compatibles con las normas de *jus cogens*. A los efectos de este informe tienen especial pertinencia dos aspectos de la sentencia: 1) el examen realizado por el Tribunal Europeo; y 2) la calificación hecha por el Tribunal de algunos derechos humanos como normas de *jus cogens*.

Examen de las medidas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

Como se indicó antes, las medidas que efectivamente fueron objeto de examen en los asuntos *Kadi* y *Yusuf* no eran tanto los Reglamentos de las CE como las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y de su órgano subsidiario, el Comité de la resolución 1267. El argumento de que esas resoluciones y las decisiones correspondientes infringieron derechos humanos fundamentales puso en primer plano el problema extremadamente delicado de la revisión judicial de las decisiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Hasta ahora, el principal órgano jurisdiccional de las Naciones Unidas, la Corte Internacional de Justicia, se ha mostrado vacilante en cuanto a revisar resoluciones del Consejo de Seguridad, como quedó de manifiesto en su resistencia a revisar la legalidad de la resolución 748 (1992) en el asunto *Lockerbie*⁶⁵. Sin embargo, los tribunales internacionales especializados parecen menos reacios a cumplir esta función. Por ejemplo, el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia y el Tribunal Penal Internacional para Rwanda asumieron su “competencia intrínseca” para examinar su propio establecimiento por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas cuando así lo pidieron los acusados⁶⁶. Como era de esperar, ambos tribunales llegaron a la conclusión de que su establecimiento era lícito. En los asuntos *Yusuf* y *Kadi*, el Tribunal Europeo de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (CE) también se declaró competente para conocer en el fondo de la cuestión de la relación entre las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y otros instrumentos y normas de derecho internacional.

El Tribunal Europeo de Primera Instancia determinó en primer lugar que las CE y el Tribunal mismo estaban obligados por la Carta de las Naciones Unidas. El Tribunal declaró que, aunque la Carta de las Naciones Unidas no era directamente

aplicable a las CE en cuanto tales, a pesar de ello las CE estaban obligadas por las resoluciones del Consejo de Seguridad en virtud de los artículos 297⁶⁷ y 307⁶⁸ del Tratado Constitutivo de las CE⁶⁹. El Tribunal analizó seguidamente si tenía facultades para revisar actos del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y llegó a una conclusión negativa porque los Artículos 25 y 48 de la Carta de las Naciones Unidas disponen que las decisiones del Consejo de Seguridad obligan a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, y el Artículo 103 de la Carta atribuye a ésta un nivel jerárquico especial y superior al de otros tratados internacionales⁷⁰. El Tribunal Europeo de Primera Instancia declaró que carecía de facultades para revisar la conformidad de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con los derechos fundamentales protegidos por el orden jurídico comunitario. Sin embargo, el Tribunal se consideró facultado para verificar si las resoluciones del Consejo de Seguridad estaban o no en consonancia con las normas de *jus cogens* porque, según afirmó, esas normas tienen un nivel jerárquico más elevado y son inderogables, y obligan a todos los sujetos de derecho internacional, incluidos los órganos de las Naciones Unidas⁷¹.

La idea de que el *jus cogens* obliga al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es lógica en sí misma. Sin embargo, merece comentarios la observación siguiente del Tribunal, de que las resoluciones del Consejo de Seguridad que no observan el *jus cogens* no obligan a los Estados Miembros de las Naciones Unidas. La pregunta obvia que se plantea y que no contesta el Tribunal Europeo es quién decide si determinada resolución viola o no el *jus cogens*. ¿Puede un único Estado Miembro, o un tribunal regional, invocando el *jus cogens*, optar por no cumplir resoluciones del Consejo de Seguridad por estimar que no concuerdan con normas del *jus cogens*? ¿No crea esto el peligro de debilitar todo el sistema de seguridad colectiva?

La calificación como jus cogens

El segundo aspecto destacable de la reciente sentencia se refiere al procedimiento seguido por el Tribunal Europeo de Justicia, o que no siguió realmente, para determinar si los derechos humanos invocados son o no normas de *jus cogens*. Los demandantes invocaron, en sus asuntos, tres derechos humanos: el derecho de propiedad, el derecho a un proceso equitativo y el derecho a un recurso efectivo. La cuestión fundamental consiste en determinar si esos derechos tienen o no la calidad de *jus cogens*.

El artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), ampliamente ratificada, presenta una definición del *jus cogens*: “una norma imperativa de derecho internacional general ... aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter”. En febrero de 2006, la Corte Internacional de Justicia dio una aprobación autorizada al concepto de *jus cogens* en el asunto *Actividades armadas en el territorio del Congo (República Democrática del Congo c. Rwanda)*⁷². En el Comentario del Proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad de los Estados de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) se presentan los siguientes ejemplos de *jus cogens*: la prohibición de la agresión, el genocidio, la esclavitud y el tráfico de esclavos, la discriminación racial y el *apartheid*, la tortura y el derecho a la libre determinación⁷³.

La pregunta es si corresponde o no añadir a esta lista el derecho de propiedad, el derecho a un juicio imparcial y el derecho a un recurso efectivo.

El derecho de propiedad

En lo que respecta al derecho de propiedad, el Tribunal declaró que una privación arbitraria de la propiedad *puede* llegar a considerarse una violación del *jus cogens*. Sin embargo, también declaró que en el caso de que se trataba, teniendo en cuenta la posibilidad de obtener exenciones al régimen de sanciones conforme a lo dispuesto en la resolución 1452 (2002), no había una injerencia arbitraria, desproporcionada ni indebida en los derechos fundamentales de las personas. Para llegar a esta conclusión, el Tribunal observó también que las medidas se habían tomado como parte de la acción de las Naciones Unidas contra el terrorismo. Por consiguiente, ponderó los efectos de la medida en relación con su objetivo. Observó, además, que los bienes de los demandantes habían sido embargados y no confiscados, e hizo referencia al sistema general de revisión periódica de las sanciones⁷⁴.

El Tribunal no dijo realmente que el derecho de propiedad constituyera una norma de *jus cogens*, pero lo reconoció implícitamente porque el examen judicial se limitaba expresamente a las normas de *jus cogens*⁷⁵. En el desarrollo de su argumentación, el Tribunal también hizo referencia a la prohibición de los tratos inhumanos y degradantes, que podrían calificarse como normas de *jus cogens* más fácilmente que el derecho de propiedad, habida cuenta del requisito del artículo 53 de la Convención de Viena de que las normas de *jus cogens* estén reconocidas como tales por todos los Estados Miembros.

En resumen, el Tribunal se expresó en términos vagos acerca de si el derecho de propiedad constituía o no, y en qué medida, *jus cogens*; pero manifestó con claridad que ese derecho no había sido violado en los casos concretos que se juzgaban.

Derecho a un juicio imparcial y derecho a un recurso efectivo

El derecho a ser oído con justicia se refiere a la alegación de los demandantes de que ese derecho se violó porque no se les dio ocasión de ser oídos después de la imposición de las sanciones, y por lo tanto no tuvieron la posibilidad de impugnar la decisión del Comité de la resolución 1267 de incluirles en la lista.

Al referirse a esta alegación, el Tribunal señaló la posibilidad de reexamen que otorgan las Directrices de noviembre de 2002 del Comité de la resolución 1267. Sobre la base de esas directrices, los Estados pueden ejercer cierta protección diplomática y promover un procedimiento para el retiro de las listas ante el Comité de la resolución 1267 en nombre de sus ciudadanos y residentes. El Tribunal declaró que este procedimiento bastaba para refutar cualquier alegación de violación del derecho a ser oído, así como las alegaciones sobre falta de un recurso efectivo. Respondiendo al argumento de que las personas seguían careciendo de legitimación propia y dependían de la buena voluntad de sus gobiernos, el Tribunal argumentó que un ciudadano de un Estado que no deseara cooperar con él podría obligarlo mediante procedimientos internos a presentar su caso al Comité de la resolución 1267⁷⁶. Esta afirmación del Tribunal da un alcance progresivo a la disposición, ya

que la norma de que los Estados tienen una *obligación jurídica* y no sólo un derecho, y tal vez una obligación moral, de ejercer su protección diplomática, ni siquiera figuró en el Proyecto de Artículos de la CDI sobre la protección diplomática, de 2004⁷⁷.

Recurso de casación

El 24 de noviembre de 2005 y el 1º de diciembre de 2005, respectivamente, Kadi y Yusuf interpusieron recurso de casación contra la sentencia del Tribunal Europeo de Primera Instancia. Su primera alegación se refería al fundamento jurídico de las sanciones con arreglo al sistema de las CE. En segundo lugar, Kadi alegó que el Tribunal Europeo de Primera Instancia había incurrido en error jurídico al declarar que las CE estaban obligadas por la Carta de las Naciones Unidas a aplicar las resolución 1267 y las resoluciones subsiguientes sin un procedimiento independiente de examen respecto de las personas que alegasen haber sido incluidas en la lista indebidamente. Yusuf argumentó, en términos más generales, que el Tribunal incurrió en error al entender que no se habían violado el derecho a ser oído con justicia y el derecho a un recurso efectivo⁷⁸.

IV. Consecuencias de las impugnaciones fundadas en los derechos humanos para los procedimientos de las Naciones Unidas

Una primera observación que se desprende del examen precedente de estos asuntos se refiere a la distinción entre las sanciones de carácter más general aplicadas a Yugoslavia en el asunto *Bosphorus* y las sanciones selectivas aplicadas por la resolución 1267 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en los asuntos *Yusuf* y *Kadi*. Aunque las sanciones generales pueden provocar daños directos a muchas personas y entidades inocentes, como supuestamente ocurrió con la empresa turca Bosphorus, el reclamo de mecanismos de revisión se ha manifestado principalmente en relación con las sanciones selectivas. A diferencia de las sanciones generales, las selectivas se destinan a personas y entidades determinadas en razón de los vínculos que se sospecha que tienen con organizaciones terroristas o la realización por ellas de alguna actividad prohibida por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Si bien esas personas y entidades concretas pueden no ser necesariamente inocentes, y en todo caso se sospecha que tienen alguna asociación con una organización terrorista⁷⁹, las manifestaciones más apremiantes de preocupación por la falta de recursos jurídicos se ha referido a las sanciones selectivas.

Indudablemente, un aspecto débil de las sanciones selectivas es la falta de recursos (adecuados) dentro del sistema de las Naciones Unidas. Debido a ello, muchas personas han promovido acciones judiciales ante tribunales nacionales o regionales. Además, cabe destacar a este respecto que Yusuf y Kadi no recurrieron contra las conclusiones del Tribunal de Primera Instancia relativas al derecho de propiedad, sino que manifestaron su discrepancia con las conclusiones referentes al derecho a un proceso equitativo. La referencia del Tribunal Europeo de Primera Instancia al sistema de protección diplomática como único recurso de que disponen las persona incluidas en las listas para promover el procedimiento de retiro de ellas puede no resultar convincente en un recurso ante el Tribunal Europeo de Justicia. La propuesta del Equipo de Vigilancia de la resolución 1267 en sus informes tercero y

cuarto —de que los Estados deban comunicar las peticiones de retiro de las listas al Comité de la resolución 1267 aunque no estén de acuerdo con la petición, y ampliar el número de Estados Miembros que pueden iniciar el procedimiento de retiro de la listas— puede servir para resolver en cierta medida este problema jurídico⁸⁰. Sin embargo, estas propuestas suponen en definitiva confirmar el sistema en vigor al mismo tiempo que procuran fortalecerlo en lo relativo a los problemas de garantía procesal. La cuestión consiste en determinar si tal cosa es suficiente o hacen falta reformas más radicales.

A este respecto cabe observar que el Tribunal Europeo de Justicia puede aplicar un criterio más riguroso, en el recurso de casación, que el Tribunal Europeo de Primera Instancia. El Tribunal Europeo de Justicia bien podría decidir ampliar su examen más allá del *jus cogens*. En comparación, los tribunales penales especiales (para la ex Yugoslavia y para Rwanda), al examinar las resoluciones del Consejo de Seguridad en virtud de las cuales fueron establecidos, no emplearon el concepto de *jus cogens*, sino que tomaron como criterio los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Puede afirmarse que los propósitos y principios de las Naciones Unidas incluyen los derechos humanos, y en ese caso el Tribunal Europeo de Justicia podría argumentar que el Consejo de Seguridad está obligado por todos los principios generalmente aceptados en materia de derechos humanos, con independencia de que constituyan o no *jus cogens*. Este criterio estricto podría perfectamente llevar a conclusiones diferentes acerca de la legalidad de las sanciones en examen. También es probable que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos aplique un criterio más riguroso si se le plantea la cuestión de la compatibilidad de las sanciones selectivas con las normas de derechos humanos. A diferencia del Tribunal Europeo de Primera Instancia y el Tribunal Europeo de Justicia, que son tribunales europeos que en sus procedimientos ordinarios no se ocupan a menudo de los derechos humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos es un tribunal dedicado exclusivamente a esta materia, por lo que cabe esperar que aborde la cuestión desde una perspectiva referida puramente a los derechos humanos. Hasta el momento, no ha tenido oportunidad de tratar específicamente la cuestión de si los procedimientos seguidos por los comités de sanciones de las Naciones Unidas están o no en conformidad con el derecho a un proceso equitativo y el derecho a un recurso efectivo. Teniendo presente su jurisprudencia actual acerca de estos dos derechos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos podría mostrarse algo más riguroso que el Tribunal Europeo de Primera Instancia en los asuntos *Yusuf y Kadi*. A este respecto cabe recordar también el asunto *Bosphorus*, en que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró que la presunción de que las organizaciones internacionales ofrecen una “protección equivalente” de los derechos humanos puede refutarse demostrando que la protección de determinados derechos establecidos por los tratados ha sido “manifiestamente deficiente”. A diferencia de estos posibles criterios más estrictos, el Tribunal Europeo de Primera Instancia tendió más bien a aceptar el *status quo*.

Como se ha indicado, resulta dudosa la aplicación del párrafo 1 del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, sobre el derecho a un proceso equitativo. Pero el artículo 13 de ese Convenio tiene pertinencia al respecto. Conforme a esa disposición sobre los recursos efectivos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ya ha aceptado que pueden existir situaciones en materia de seguridad que permiten limitar la efectividad de los recursos. Según el Tribunal, el artículo 13 exige que un órgano que se ocupe de reclamaciones de personas por

violación de derechos humanos tenga un nivel mínimo de imparcialidad e independencia y que las personas tengan acceso a él. Pero el Tribunal reconoce que el recurso es de naturaleza administrativa y no judicial. En síntesis, las predicciones sobre la posición del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el procedimiento actual de los comités de sanciones siguen siendo especulativas, aunque cabe presumir que ese tribunal será algo más exigente que el Tribunal Europeo de Primera Instancia. Además, se ha demostrado que el PIDCP plantea exigencias similares. Por lo tanto, los tribunales nacionales de los Estados que son partes en ese Pacto, o que aplican el derecho internacional consuetudinario, también pueden estudiar las sanciones de las Naciones Unidas a la luz de su derecho a un juicio imparcial y a un recurso efectivo, y también pueden llegar a conclusiones distintas que el Tribunal Europeo de Primera Instancia.

El análisis de las sentencias europeas dictadas hasta ahora muestra una jerarquía interorganizacional y que los tribunales europeos son reacios a evaluar las prácticas de las Naciones Unidas en sus aspectos de fondo. Los tribunales han demostrado que tienen perfecta conciencia de la actual situación jerárquica y la especial posición de las Naciones Unidas, y sobre todo de su Consejo de Seguridad. Pero los tribunales también han puesto de manifiesto que en caso de violación clara y flagrante de derechos humanos no tendrán inhibiciones para intervenir. Como se desprende directamente del asunto *SEGI*, la sola circunstancia de que una persona haya sido incluida en una lista no alcanza a constituir un hecho de esa clase⁸¹. La impresión de una inclusión arbitraria en las listas, y sobre todo las persistentes dificultades para la exclusión de ellas frente a indicaciones contradictorias sobre la inocencia pueden inspirar graves preocupaciones, y ya lo han hecho. Además, como ya se ha indicado, existen numerosos asuntos que se están tramitando ante tribunales nacionales de todo el mundo. Como indicó el Equipo de Vigilancia de la resolución 1267 en su tercer informe, “cualquier mejora en el procedimiento reglamentario disminuye los riesgos de una decisión desfavorable que podría complicar la aplicación”⁸².

Sección III

Prácticas actuales de los comités de sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

Existen diferencias importantes entre los distintos comités del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que están encargados de la supervisión y aplicación de sanciones selectivas. Muchas veces es lo apropiado, teniendo en cuenta la necesidad de ajustar las sanciones selectivas a las situaciones y contextos específicos para que resulten eficaces y viables. Por ejemplo, en el Comité de la resolución 1267 las solicitudes de exclusión de la lista se tramitan principalmente en forma bilateral entre el Estado que propuso la inclusión y el Estado al que se dirige la solicitud (en la mayor parte de los casos, el Estado de nacionalidad o residencia del interesado). En cambio, las personas que figuran en las listas administradas por los Comités sobre Liberia y Côte d'Ivoire tienen el derecho de no recurrir a sus gobiernos y formular sus peticiones directamente a una oficina de las Naciones Unidas para solicitar exenciones o exclusiones de las listas. Estos diferentes procedimientos corresponden en gran medida al desmoronamiento de las instituciones estatales y al grado de fraccionalismo existente en la región. La diversidad de las prácticas puede ser problemática en cuanto los distintos comités de sanciones utilizan prácticas diferentes que acaban con distintos criterios en materia de equidad procesal.

A lo largo del tiempo se han producido importantes modificaciones en los procedimientos de los distintos comités de sanciones. Esto se debe, en parte, a preocupaciones manifestadas por determinados Estados Miembros acerca de la necesidad de procedimientos justos y claros. También resulta de reformas introducidas en los propios comités (por sus presidentes, sus miembros o sus equipos de vigilancia), derivadas de impugnaciones de sus prácticas y de consideraciones sobre ineficacia o falta de equidad de las sanciones selectivas. Los cambios importantes registrados en las cuestiones de procedimiento referentes a la inclusión en las listas y la exclusión de ellas se resumen en el gráfico I. Desde 1999 ha habido una evolución sistemática y progresiva tendiente a abordar los problemas de procedimiento: una forma de aprendizaje institucional en el Comité de la resolución 1267. Otros comités de aplicación de sanciones selectivas se han apoyado en los precedentes y los procedimientos elaborados por el Comité de la resolución 1267, así como de otros de esos mismos comités.

Sin perjuicio de todo ello, no cabe duda de que podrían ampliarse las mejoras. Se han formulado críticas importantes contra los actuales procedimientos de los comités de sanciones de las Naciones Unidas, y esas preocupaciones justifican un estudio más detenido. En la sección que sigue, los problemas de procedimiento y de equidad se agruparán en tres grandes categorías:

- I. Procedimientos de designación o inclusión en las listas;
- II. Aspectos procesales del funcionamiento de los comités;
- III. Procedimientos de exclusión de las listas.

Se examinarán las prácticas actuales correspondientes a cada una de estas grandes categorías, subdividiendo cada una de ellas según proceda. Expondremos el alcance de las prácticas actuales generalizando las normas de funcionamiento en la

medida de lo posible, e indicaremos algunas de las principales objeciones, críticas, preocupaciones e impugnaciones que se han planteado a su respecto. Reconocemos el carácter complejo e interdependiente de estos distintos aspectos de la cuestión (la inclusión en las listas, la exclusión de ellas y los procedimientos generales). Algunos problemas amplios referentes a la justicia y claridad de los procedimientos, indicados en la Sección I y detallados en la sección II, pueden resolverse mediante modificaciones de distinto grado en cada uno.

Hemos hecho especial hincapié en los procedimientos del Comité de la resolución 1267 porque su lista es la que comprende mayor número de personas y entidades y es, entre los comités de sanciones, el que más ha desarrollado sus procedimientos. Además, la Lista de la resolución 1267 tiene una característica exclusiva en cuanto se dirige a entidades no estatales a nivel mundial, y no nacional ni regional. Además, las sanciones son principalmente de carácter preventivo, mientras que la mayor parte de las demás sanciones selectivas de las Naciones Unidas están destinadas sobre todo a modificar comportamientos.

Gráfico 1

Principales modificaciones de procedimiento en la administración de la resolución 1267 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

<i>Fecha</i>	<i>Inclusión en las listas</i>	<i>Exclusión de las listas</i>	<i>Modificaciones de procedimiento</i>
02/2000			El Comité aprueba exenciones de la prohibición de vuelos para el Hayy.
02/2001			El Comité reglamenta las exenciones para la ayuda humanitaria.
01/2002	Por Res. del CS, las sanciones aplicadas a los asociados con bin Laden y Al-Qaida se amplían a los asociados con bin Laden, Al-Qaida, los talibanes y otras personas, grupos, empresas y entidades asociados con ellos.		La Res. 1390 del CS introduce nuevas exenciones a la prohibición de viajar.
08/2002		El Comité anuncia una reglamentación de las exclusiones de las listas.	
11/2002	El Comité publica Directrices.	El Comité publica Directrices.	

<i>Fecha</i>	<i>Inclusión en las listas</i>	<i>Exclusión de las listas</i>	<i>Modificaciones de procedimiento</i>
12/2002			La Res. 1452 del CS introduce exenciones respecto de las sanciones financieras, incluyendo un PNO de 48 horas para gastos extraordinarios.
01/2003	La Res. 1455 del CS hace hincapié en la importancia de los datos de identificación.		La Res. 1455 del CS pide que el Comité comunique la lista a los EM cada tres meses.
04/2003			El Comité revisa las Directrices; incluye una nueva sección sobre la actualización de las listas.
01/2004	La Res. 1526 del CS pide que los EM incluyan datos de identificación detallados e información de antecedentes.		
07/2005	La Res. 1617 del CS exige una información justificativa detallada; aclara quiénes son objeto de las sanciones selectivas; dispone que los EM informen a quienes sean incluidos en la lista; y autoriza la publicación de informaciones sobre la inclusión en la lista.		
12/2005	El Comité revisa las Directrices e introduce modificaciones técnicas en el procedimiento de inclusión en la lista.	El Comité revisa las Directrices e introduce modificaciones técnicas en el procedimiento de exclusión de la lista.	El Comité revisa las directrices e incluye una nueva sección sobre exenciones.

I. Procedimientos de inclusión en las listas

Las prácticas en materia de inclusión en las listas pueden clasificarse en cuatro subcategorías principales: A) la suficiencia de los datos requeridos para la inclusión en las listas (codificados en la información justificativa); B) los datos de identificación proporcionados para cada inclusión en las listas; C) los detalles del procedimiento seguido por el comité para decidir la inclusión de una persona o entidad en las listas; y D) la notificación de las decisiones.

En el cuadro I (inclusión en las listas)⁸³ se resumen las prácticas actuales de siete comités del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para la aplicación de sanciones (Al-Qaida y talibanes; Sierra Leona; el Iraq; Liberia; la República Democrática del Congo; Côte d'Ivoire; y el Líbano y Siria) en relación con los procedimientos de inclusión en las listas. Las evaluaciones sintéticas se basan en la lectura de las directrices publicadas más recientemente por cada uno de los comités, las resoluciones pertinentes y entrevistas con miembros y funcionarios de los comités. Los cuadros son forzosamente incompletos, habida cuenta de la falta de información pública disponible sobre las prácticas de algunos comités y el carácter dinámico de sus actividades.

A. Suficiencia de las normas y criterios para la inclusión en las listas

Aunque los criterios para la inclusión en las listas varían, desde luego, según las situaciones, prácticamente todos los comités exigen una exposición y explicación de cada inclusión. El significado práctico de esta regla varía considerablemente entre los comités y dentro de ellos. Por ejemplo, las informaciones justificativas del Comité de la resolución 1267 tienden a tener una extensión de una página y media, mientras que en el Comité sobre Liberia tienden a ser de dos o tres párrafos. El Comité sobre la República Democrática del Congo tiene una columna de explicación para las propuestas de inclusión.

Un aspecto más importante es que, según se afirma, algunas informaciones justificativas recientes presentadas al Comité de la resolución 1267 varían en extensión y calidad. En un extremo de ese espectro, una comunicación conjunta de dos Estados Miembros en la que se recomendaba la inclusión en la lista de tres personas contenía, según se indica, una exposición general de antecedentes de la organización de la que formaban parte, seguida por seis párrafos detallados referentes a cada persona, con información específica sobre los actos que se les imputaban. Otra información justificativa, que proponía la inclusión en la lista de seis personas, contenía 70 páginas de material transmitido por fax, con inclusión de copias de órdenes de detención. En el extremo opuesto, se afirma que una información justificativa comprendía 74 nombres con un único párrafo general de explicación. Debido al carácter general de esa información justificativa, esta última solicitud se dejó en suspenso y el Comité no incluyó los nombres en la lista.

Con el tiempo se han registrado mejoras generales de la calidad y el volumen de la información justificativa que se presenta; pero el procedimiento ha suscitado diversas críticas de quienes participan directamente.

Hay quienes alegan que los criterios para la inclusión en las listas (es decir, “obstaculizar el proceso de paz” o “asociado con Al-Qaida y los talibanes”) son demasiados generales, aunque se han logrado progresos con la definición del concepto de “asociado”, que figura en la resolución 1617 del Consejo de Seguridad⁸⁴. Tiene mayor alcance la crítica según la cual, a pesar de las recientes mejoras, en la mayoría de las informaciones justificativas no se dan todavía datos suficientes.

Cuadro I
Inclusión en las listasⁱ

	<i>Al-Qaida y talibanes (1267)</i>	<i>Sierra Leona (1132)</i>	<i>Iraq (1518)</i>	<i>Liberia (1521)ⁱⁱ</i>	<i>R. D. del Congo (1533)ⁱⁱⁱ</i>	<i>Côte d'Ivoire (1572)</i>	<i>Libano y Siria (1636)</i>
Personas/ entidades incluidas (total)	347/119 (466)	30/0 (30)	89/206 (295)	77/30 (107)	15/1 (16)	3/0 (3)	0/0 (0)
Criterios para la inclusión en la lista	Personas, grupos, empresas o entidades asociados con Al-Qaida o los talibanes, o controlados por sus asociados	Miembros de la ex junta militar y el FRU y los miembros adultos de sus familias	Saddam Hussein, altos funcionarios, miembros de su familia inmediata, entidades bajo su control y funcionarios del anterior régimen	V: Taylor y su familia; sus asociados próximos; y funcionarios del régimen F: personas que amenacen el proceso de paz	Grupos armados extranjeros y congoleños que no sean partes en el Acuerdo global e inclusivo	Amenaza para la paz y la reconciliación nacional; violación de derechos humanos y el derecho internacional; obstáculos a las fuerzas de la Naciones Unidas y francesas	Personas sospechosas de estar involucradas en el asesinato de Hariri
Fundamentos	Información justificativa con los fundamentos de la propuesta, datos de identificación y antecedentes sobre la asociación		Exposición y justificación	Exposición y justificación		Exposición y justificación	Exposición de fundamentos
Datos de identificación (personas)	Nombre, FN, LN, nacionalidad, alias, residencia y número de pasaporte o documento de viaje	Nombre y título	Nombre, (en árabe e inglés), FN, LN, nacionalidad, alias, residencia y número de pasaporte o documento de viaje	Nombre, FN, LN, nacionalidad, alias, título, residencia y número de pasaporte o documento de viaje	Nombre, FN, LN, alias e información sobre pasaporte o datos de identificación	Nombre, FN, LN, nacionalidad, alias, título, residencia y número de pasaporte o documento de viaje	Nombre, FN, LN, alias, nacionalidad, residencia, número de pasaporte o documento de viaje, título e información financiera

ⁱ En los cuadros I a III se emplean abreviaturas con los siguientes significados: CS = Consejo de Seguridad; OI = organizaciones internacionales; PNO = procedimiento de no objeción; V = viajes (prohibición de la entrada o el tránsito de personas incluidas en la lista en Estados distintos del Estado del comité de sanciones); F = medidas financieras (congelación de fondos, activos financieros y recursos económicos de personas y entidades, incluidos los generados o devengados por bienes pertenecientes o controlados directa o indirectamente por personas o entidades asociadas incluidas en la lista, y prohibición del acceso a los fondos o recursos financieros por las personas o entidades incluidas en la lista); EV = Equipo de Vigilancia; EM = Estados Miembros; casilla en blanco = las resoluciones pertinentes o sus directrices no contienen información.

Actualmente, el Comité sobre el Sudán (establecido por la resolución 1591 del Consejo de Seguridad) tiene en estudio directrices para inclusión en la lista. Ese Comité fiscaliza sanciones financieras y referentes a los viajes, aunque hasta marzo de 2006 no se ha incluido en la lista a ninguna persona ni entidad. Las sanciones se aplican a quienes entran en el proceso de paz, constituyen una amenaza para la estabilidad en Darfur y en la región, perpetran infracciones del derecho internacional humanitario o las normas relativas a los derechos humanos, son responsables de vuelos militares ofensivos en Darfur o violan el embargo de armas.

ⁱⁱ El Comité sobre Liberia lleva listas separadas de prohibición de viajar y congelación de activos, cada una de las cuales tiene procedimientos y directrices propios. La información que se incluye en el cuadro corresponde a los procedimientos referentes a la lista para la congelación de activos.

ⁱⁱⁱ Las directrices y reglamentaciones publicadas varían entre los distintos comités en cuanto a la medida en que son completas y detalladas. Por ejemplo, el Comité para la República Democrática del Congo carece de directrices o reglamentaciones públicas, salvo la información de las resoluciones pertinentes, para la aplicación y administración de la lista de la resolución 1533.

Cuadro I (continuación)

	<i>Al-Qaida y talibanes (1267)</i>	<i>Sierra Leona (1132)</i>	<i>Iraq (1518)</i>	<i>Liberia (1521)ⁱ</i>	<i>R. D. del Congo (1533)ⁱⁱ</i>	<i>Côte d'Ivoire (1572)</i>	<i>Libano y Siria (1636)</i>
Datos de identificación (grupos o entidades)	Nombre, siglas, dirección, sede social, filiales, afiliados, organizaciones pantalla, naturaleza de las actividades y dirigentes		Nombre, siglas, dirección, sede social, filiales, afiliados, organizaciones pantalla, naturaleza de las actividades y dirigentes	Nombre, siglas, dirección, sede social, filiales, afiliados, organizaciones pantalla, naturaleza de las actividades y dirigentes	Nombre, siglas y dirección	Nombre, siglas, dirección, sede social, filiales, afiliados, organizaciones pantalla, naturaleza de las actividades y dirigentes	
Listas llevadas por el Comité	Viajes y sanciones financieras ⁱⁱⁱ	Viajes	Sanciones financieras	Viajes y sanciones financieras	Viajes y sanciones financieras	Viajes y sanciones financieras	Viajes y sanciones financieras
Plazo para el examen (PNO)	5 días		3 días	2 días		2 días	2 días (15 en caso de objeción)
Difusión de la decisión	Nota a los EM, OI e Interpol, sitio Web, comunicados de prensa; los EM deben informar a los grupos o entidades	Comunicado de prensa y sitio Web	Comunicación a los EM y sitio Web	Comunicado de prensa y sitio Web	Comunicado de prensa, nota verbal y sitio Web	Comunicado de prensa, nota verbal y sitio Web	Información a los EM

ⁱ El Comité sobre Liberia lleva listas separadas de prohibición de viajar y congelación de activos, cada una de las cuales tiene procedimientos y directrices propios. La información que se incluye en el cuadro corresponde a los procedimientos referentes a la lista para la congelación de activos.

ⁱⁱ Las directrices y reglamentaciones publicadas varían entre los distintos comités en cuanto a la medida en que son completas y detalladas. Por ejemplo, el Comité para la República Democrática del Congo carece de directrices o reglamentaciones públicas, salvo la información de las resoluciones pertinentes, para la aplicación y administración de la lista de la resolución 1533.

ⁱⁱⁱ Las personas y entidades incluidas en la lista de la resolución 1267 están sujetas a sanciones financieras y en materia de viajes, así como a un embargo de armas. En otros regímenes de sanciones se emplean embargos de armas pero sin incluir en sus listas consolidadas a las personas sujetas a ellos.

Por otra parte, a menudo es poca la transparencia acerca de las fuentes de los datos citados en la información justificativa. Para fortalecer las sanciones selectivas, los Estados Miembros que proponen nombres para su inclusión en las listas deben presentar la información justificativa más completa que sea posible razonablemente. También es importante la coherencia de las normas y criterios aplicados a la inclusión en las listas a los efectos de la legitimidad de los comités de sanciones, porque la forma en que aplican las sanciones selectivas tiene que ser imparcial y no estar sujeta a que se la tache de arbitraria.

Habitualmente son pocas las consultas con los Estados Miembros afectados (de residencia o nacionalidad de las personas incluidas en las listas), sobre todo cuando no son integrantes del Consejo de Seguridad. Solamente los países que son en el momento miembros del Consejo de Seguridad reciben automáticamente la información justificativa y están en condiciones de examinarla, pero no ocurre lo mismo con todos los Estados Miembros. Esto plantea problemas de transparencia del procedimiento de inclusión en las listas, y algunos Estados Miembros aducen que debería ofrecerse con mayor amplitud una versión de la información justificativa (una versión expurgada, con supresión de la información de naturaleza delicada).

B. Suficiencia de los datos de identificación

Se han logrado progresos considerables con el tiempo en cuanto al volumen de los datos de identificación que los comités de sanciones proporcionan a los Estados Miembros que deben aplicar las medidas. Han quedado atrás los días en que el Comité sobre Angola podía dar como única información el apodo “*Big Freddy*” para que se incluyera a una persona en la lista.

A diferencia de lo que ocurre con la información necesaria para la inclusión en las listas, parece existir hoy una mejor coherencia entre los distintos comités de sanciones en lo relativo a los datos de identificación de las personas y entidades. La norma predominante respecto de las personas es la indicación de su nombre (algunas veces en el idioma local), su fecha de nacimiento, lugar de nacimiento, nacionalidad, los alias que se le conozcan, residencia y número de pasaporte o documento de viaje. Algunos comités (Sierra Leona, el Iraq, Liberia y el Líbano y Siria) también indican los títulos. La norma aplicable a las entidades consiste en indicar el nombre, sigla, dirección, sede social, filiales, afiliados, organizaciones pantalla, la naturaleza de la actividad y los dirigentes. La excepción digna de notarse es la del Comité de la República Democrática del Congo, que sólo pide nombres y siglas de las entidades para su inclusión en la lista.

A pesar de la vigencia de estas normas, existen a menudo lagunas en los datos de identificación de que se dispone efectivamente. Es notoria la dificultad de obtener los nombres y los alias de las personas y las organizaciones pantalla de las entidades. También faltan en muchos casos los números de pasaporte y de documento de viaje. En noviembre de 2005, por ejemplo, el Comité sobre la República Democrática del Congo no disponía de las fechas de nacimiento ni los números de pasaporte de las personas incluidas en su lista. Los nombres de uso frecuente (por ejemplo, Charles Taylor) también exigen datos de identificación más precisos para asegurar que las sanciones no se apliquen a individuos a los que no corresponden.

A diferencia de las críticas sobre la suficiencia de la información justificativa de la inclusión en listas, son relativamente pocas las que se dirigen a las normas en vigor. Las objeciones que se formulan señalan la necesidad de más información y que a veces resulta difícil actualizar los datos de las personas y entidades incluidas en las listas de algunos comités⁸⁵.

C. Adopción de las decisiones por los comités

Todos los comités que aplican sanciones selectivas funcionan sobre la base del consenso de sus miembros. Existen diferencias entre los comités respecto de los plazos para el examen de las decisiones sobre las incorporaciones en las listas. Los Comités sobre Liberia y Côte d'Ivoire aplican un procedimiento de no objeción con plazo de dos días; el Comité sobre el Iraq emplea un plazo de tres días; y el Comité de la resolución 1267 amplió recientemente su plazo de dos a cinco días⁸⁶. Ni el Comité sobre Sierra Leona ni el Comité sobre la República Democrática del Congo tienen un plazo estipulado⁸⁷. En la práctica, los Comités que aplican un plazo de dos días para el examen suelen prorrogarlo cuando es preciso.

Son considerables las limitaciones de muchos Estados Miembros respecto de sus posibilidades de responder a las propuestas de inclusión en listas dentro de las 48 horas. En el momento en que reciben la notificación, sus Ministerios del Interior pueden haber concluido su horario (debido a las diferencias de husos horarios con Nueva York) y pueden contar con menos de un día para resolver si han de objetar una inclusión en una lista y dejarla en suspenso. Debido a ello, se presume que las personas cuya inclusión en las listas se ha propuesto se ajustan a los criterios aplicables para ello a menos que un Estado Miembro interrumpa el procedimiento. En algunos casos, un Estado Miembro puede ser reacio a hacerlo debido al tiempo que tendría que dedicar a impugnar la propuesta y a que tal acto haría inevitable que el asunto pasara a un nivel más prioritario en la agenda bilateral con el Estado que ha propuesto la inclusión (eventualmente a costa de otros temas bilaterales de importancia).

En algunos casos, el Estado que efectúa una propuesta de inclusión lo anuncia previamente a algunos de los miembros del Consejo de Seguridad, pero no a todos ellos, con una antelación que puede ser hasta de tres semanas. Esta notificación anticipada acelera el procedimiento y reduce el número de interrupciones que se oponen a las decisiones del comité, pero no todos los miembros del Consejo de Seguridad reciben tal notificación. Al final de 2005, el Comité de la resolución 1267 tenía 22 asuntos suspendidos, de los cuales 11 correspondían a propuestas de inclusión en la lista.

D. Notificación

La notificación es habitual en la aplicación de medidas administrativas en muchos países, particularmente en los Estados Unidos y el Reino Unido. Con respecto a la inclusión en listas por los comités de sanciones de las Naciones Unidas, existen dos tipos de notificaciones: las dirigidas a Estados Miembros y las dirigidas a las personas o entidades incluidas en la lista.

En lo que respecta a la notificación general a los Estados Miembros, las directrices del Comité de la resolución 1267 y del Comité sobre el Iraq estipulan que los Comités se comuniquen directamente con los Estados Miembros, así como que publiquen comunicados de prensa que se incluyen en sus sitios Web. Aunque las prácticas seguidas por los Comités sobre Liberia y Côte d'Ivoire en la difusión de las decisiones pueden no diferenciarse de las seguidas por los Comités sobre el Iraq y de la resolución 1267, sus directrices indican un método más indirecto y estipulan el empleo de una nota verbal y comunicados de prensa, publicándose estos últimos en los sitios Web de los comités.

Con respecto a la notificación a las personas o entidades incluidas en las listas, *ninguno* de los comités de sanciones les notifica directamente.

Se han formulado numerosas críticas referentes a ambos tipos de notificaciones. La inadecuada notificación de los Estados Miembros transfiere a éstos la carga de mantenerse al tanto de los acontecimientos y hace mermar la eficiencia y el alcance de la aplicación de las medidas. Son más importantes las consecuencias de la inadecuada notificación a las personas o entidades incluidas en las listas. Su adecuada notificación es fundamental para las garantías procesales. Las personas y entidades incluidas en las listas tienen que ser informadas de ello, indicándose concretamente el fundamento y los motivos de la inclusión. Los comités de sanciones se apoyan en gran medida en los Estados Miembros para notificar a quienes son objeto de sanciones de la propuesta de su inclusión en las listas, los procedimientos de exención y los procedimientos para solicitar la exclusión. Los Estados Miembros están obligados a apoyar a las Naciones Unidas y notificar a las personas y entidades de su inclusión en las listas. Aunque el procedimiento de recurrir a los Estados Miembros para la notificación de los interesados funciona con eficacia en muchos casos, puede resultar ineficaz cuando los Estados Miembros carecen de la capacidad general o la voluntad de llevar a cabo el pedido de notificación formulado por un comité.

II. Aspectos procesales del funcionamiento de los comités de sanciones

En este capítulo se tratarán los procedimientos generales empleados por los comités de sanciones para llevar y revisar sus listas, incluyendo sus prácticas generales en materia de concesión de exenciones, que se examinarán en la parte A. Algunos comités han adoptado el procedimiento de examen periódico de los asuntos pendientes, que se considerará en la parte B, medida que atiende las preocupaciones sobre la transparencia general y la forma en que los comités responden a las peticiones de los Estados Miembros y las personas y entidades a las que representan, lo que se considerará en la parte C.

A. Exenciones

En materia de exenciones, los comités de sanciones han logrado progresos importantes al adoptar definiciones normalizadas de las necesidades básicas, establecer criterios generales para las exenciones y reconocer la necesidad de considerar los gastos extraordinarios caso por caso. Los comités de sanciones que efectúan activamente la inclusión de personas y entidades en sus listas parecen haber institucionalizado y sistematizado la definición de “necesidades básicas” en el

sentido de que comprenden “el pago de alimentos, alquileres o hipotecas, medicamentos y tratamientos médicos, impuestos, primas de seguros y gastos de agua y electricidad”⁸⁸. Es importante destacar que esta normalización significa que las personas que son objeto de sanciones no quedan privadas de sus necesidades básicas mientras estén en condiciones de valerse del derecho de petición para solicitar una exención. Por lo tanto, las sanciones selectivas pueden considerarse proporcionadas en el sentido de que, gracias al otorgamiento de exenciones para la atención de las necesidades básicas, no coartan indebidamente derechos humanos fundamentales. El número de solicitudes de exención varía entre los distintos comités, pero el de la resolución 1267 recibe aproximadamente una por semana (incluyendo las peticiones de inclusión en la lista, de exclusión de ella y de exención).

Existen algunas diferencias entre los comités. Las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas son variadas, como es lógico, y algunos comités tienen menores posibilidades que otros en cuanto a conceder exenciones por gravámenes o decisiones judiciales. Debido a ello, sólo la mitad de los comités estudiados otorga exenciones para el pago de obligaciones pendientes, como las correspondientes a gravámenes o decisiones judiciales. Del mismo modo, también existe menos coordinación en las directrices que estipulan los datos exigidos para el otorgamiento de exenciones. Sólo el Comité de la resolución 1267 y el Comité sobre el Líbano y Siria (Comité de la resolución 1636) especifican los datos de identificación necesarios para una exención de medidas financieras; y sólo los Comités sobre Liberia, Côte d’Ivoire y el de la resolución 1636 especifican los datos necesarios para una exención respecto de la prohibición de viajar.

En los casos de exenciones, el Estado Miembro que transmite la petición de una persona desempeña una función cada vez más importante como intermediario entre la persona o entidad incluida en la lista y el comité de sanciones. En esa función, el Estado Miembro asume la responsabilidad de representar a la persona o entidad incluida en la lista, además de verificar la exactitud de los datos de identificación y notificar a las personas, entidades e instituciones (incluidos los bancos y empresas de transporte aéreo) las modificaciones de la lista o las nuevas exenciones, o ambas cosas. Los Estados Miembros que disponen de recursos limitados pueden tener menor capacidad para cumplir estas funciones. También pueden existir circunstancias en que los Estados Miembros se muestren reacios a transmitir peticiones. No es posible saber, por ejemplo, cuántas solicitudes de exención no han sido transmitidas por los Estados Miembros.

Subsisten algunos otros problemas respecto del otorgamiento de exenciones. Por ejemplo, no está claro todavía si las personas jurídicas pueden ser objeto de exenciones, en qué casos y con qué fundamentos. También se han manifestado preocupaciones por la falta de plazos perentorios para que los comités se pronuncien sobre los pedidos de exención. Por lo menos en un caso, una solicitud de exención ha estado pendiente de decisión durante tres años⁸⁹.

Cuadro II
Procedimientosⁱ

	<i>Al-Qaida y talibanes (1267)</i>	<i>Sierra Leona (1132)</i>	<i>Iraq (1518)</i>	<i>Liberia (1521)</i>	<i>R. D. del Congo (1533)</i>	<i>Côte d'Ivoire (1572)</i>	<i>Libano y Siria (1636)</i>
Examen de los asuntos pendientes	Mensual			V: cada 3 meses F: cada 6 meses		Cada 3 meses	
Fundamentos para exención de la congelación de activos financierosⁱⁱ	Intereses y rentas derivados de contratos, acuerdos u obligaciones anteriores a la congelación		Pagos por gravámenes o decisiones judiciales	– Pagos por gravámenes o decisiones judiciales – Intereses y rentas derivados de contratos, acuerdos u obligaciones anteriores a la congelación	Pagos por gravámenes o decisiones judiciales	Pagos por gravámenes o decisiones judiciales	Pagos por gravámenes o decisiones judiciales
Fundamentos para las exenciones de la prohibición de viajar	Obligaciones religiosas y procedimientos judiciales, caso por caso	Caso por caso		Obligaciones religiosas, necesidades humanitarias y viajes para la consecución de la paz y la estabilidad	Obligaciones religiosas y necesidades humanitarias, caso por caso		
Justificación de las exencionesⁱⁱⁱ	Graves dificultades personales; obligaciones jurídicas frente a terceros	Razones humanitarias, en interés del gobierno democrático			Razones humanitarias, religiosas e interés de la estabilidad regional	Razones humanitarias, religiosas y de interés de la paz en la región	Razones humanitarias, religiosas y promoción de los objetivos de la resolución
Intermediación en las gestiones de exención	EM que deseen autorizar el acceso a los fondos	EM, por conducto de su Misión Permanente		V: Misión Permanente, u oficina de las Naciones Unidas más próxima de la persona o entidad incluida en la lista	EM que desee autorizar el acceso a los fondos	Misión Permanente u oficina de las Naciones Unidas más próxima a la persona o entidad	EM por conducto de su Misión Permanente

ⁱ El Comité sobre el Sudán (resolución 1591 del Consejo de Seguridad) estudia actualmente la formulación de directrices. Esa resolución estipula que, además de los gastos indicados en la nota que sigue, también estarán exentos de la congelación de activos financieros los pagos por gravámenes o decisiones judiciales. Entre las exenciones relativas a los viajes que establece la resolución 1591 del Consejo de Seguridad figuran las correspondientes a obligaciones religiosas o necesidades humanitarias, así como los viajes destinados a la consecución de la paz y la estabilidad regionales.

ⁱⁱ Todas las resoluciones del Consejo de Seguridad indicadas en este cuadro que incluyen la congelación de activos (Al-Qaida y talibanes; Liberia; R. D. del Congo; y Côte d'Ivoire) contienen exenciones para gastos básicos de subsistencia, “entre ellos, alimentos, alquiler o hipotecas, medicamentos y tratamiento médico, impuestos, primas de seguros y tarifas de servicios públicos o exclusivamente para el pago de honorarios profesionales de monto razonable y el reembolso de gastos efectuados en relación con la prestación de servicios jurídicos u honorarios o tasas, por servicios de administración o mantenimiento ordinario de fondos congelados, otros activos financieros y recursos económicos”. Esas resoluciones permiten autorizar, caso por caso, otras exenciones por gastos extraordinarios.

ⁱⁱⁱ Sólo respecto de los viajes y las medidas financieras, sin incluir exenciones respecto del embargo de armas.

Cuadro II (continuación)

	<i>Al-Qaida y talibanes (1267)</i>	<i>Sierra Leona (1132)</i>	<i>Iraq (1518)</i>	<i>Liberia (1521)</i>	<i>R. D. del Congo (1533)</i>	<i>Côte d'Ivoire (1572)</i>	<i>Libano y Siria (1636)</i>
Días de plazo para considerar la exenciónⁱ	2	2		V: 4	4	4	V: 5 F: 2
Datos necesarios para la exención	Nombre; información bancaria; propósito; número y cuantía de las transferencias; tipo de pago; intereses; fechas; fondos concretos			V: datos de identificación; propósitos; fechas; itinerario y detalles (por ejemplo, números de vuelo)		Datos de identificación; propósito; fechas; itinerarios; detalles y exposición de fundamentos	V: datos de identificación; propósitos; fechas; itinerarios y detalles. F: nombre; información bancaria; propósito; número y cuantía de las transferencias; tipo de pago; intereses; fechas; fondos concretos
Notificación de las exencionesⁱⁱ	El Comité notifica a los EM	El Comité notifica a los EM		V: el nombre del viajero se publica en el sitio Web hasta su regreso	El Comité notifica a los EM	El Comité notifica a los EM	La Comisión o el Gobierno del Líbano notifica a los EM
Notificación de las actualizaciones de la lista	Sitio Web, comunicado de prensa, informe a EM, Interpol	Sitio Web y comunicados de prensa	Informes a EM; sitio Web; comunicados de prensa	V: sitio Web; comunicados de prensa; nota verbal a EM	Sitio Web; comunicados de prensa	Sitio Web; comunicados de prensa, nota verbal a EM	Sitio Web; comunicados de prensa
Plazo para examinar las actualizaciones de la lista	– 4 semanas para que el EV comunique al Comité; – 5 días para PNO		3 días para PNO	F: por lo menos 2 días antes del examen trimestral		Por lo menos 2 días antes del examen trimestral	

ⁱ Aunque las directrices de algunos comités estipulan el número de días en que el Comité debe considerar las exenciones, esos plazos sugeridos han sido considerablemente superados en algunos casos.

ⁱⁱ Aunque las directrices sobre la R. D. del Congo y Côte d'Ivoire no lo especifican, en la práctica esos Comités notifican las exenciones a los Estados Miembros.

B. Examen periódico

La falta de un examen periódico de las inclusiones en las listas hechas por los comités puede convertirlas en el equivalente funcional de una "confiscación" de activos o la privación definitiva de la posibilidad de viajar que tiene una persona. Las sanciones de duración indeterminada, sin alguna clase de examen periódico, inspiran considerables preocupaciones. Los Comités de la resolución 1267 y sobre Liberia y Côte d'Ivoire tienen dispuesto el examen periódico de las cuestiones planteadas ante los comités, incluidas las peticiones de exención y exclusión de las listas. Los plazos varían ampliamente: el Comité de la resolución 1267 examina las cuestiones pendientes mensualmente, mientras que el Comité sobre Liberia sólo está obligado a examinar las sanciones financieras dos veces por año. Se ha aducido que la imposición de un examen periódico respecto de todas las personas y entidades incluidas en las listas mejorará el crédito de éstas y reducirá los esfuerzos innecesarios de los Estados para aplicar las sanciones. La Interpol aplica habitualmente esa práctica de examen periódico.

C. Transparencia de los comités

Las prácticas de los comités de sanciones, en particular acerca de sus decisiones en materia de inclusión en las listas, exclusión de ellas y exenciones, son confidenciales. Sin dejar de aceptar la necesidad de la confidencialidad respecto de los casos individuales, se han manifestado preocupaciones porque los comités prestan mayor atención a las preguntas y solicitudes de sus miembros actuales que a las de los Estados que no son miembros del Consejo de Seguridad. En particular, se ha señalado que el acceso a la información y la transparencia de los procedimientos de los comités son frecuentes motivos de desaliento. Una mejor respuesta de los comités a las peticiones de información contribuiría a atenuar esas reacciones de desaliento y fomentar una aplicación coherente por todos los Estados Miembros, aspecto que se examinará en la sección IV.

III. Procedimientos de exclusión de las listas

Una de las críticas más frecuentes que se formulan a las sanciones selectivas se refiere a que se les atribuye la falta de un procedimiento adecuado que permita a las personas o entidades solicitar su exclusión de las listas. Aunque las directrices de varios comités de sanciones contienen procedimientos para la supresión de nombres, esas directrices varían según los comités, con criterios diferentes respecto de: A) quiénes tienen legitimación para solicitar la exclusión de la lista; B) los requisitos de información y los criterios en que se basan las decisiones sobre exclusión de las listas; y C) los plazos para responder a tales peticiones.

En el cuadro III se resumen las prácticas actuales de los comités de sanciones de las Naciones Unidas en cuanto a los procedimientos para la exclusión de las listas. Entre los comités examinados, dos han excluido a personas de sus listas —el Comité de la resolución 1267 y el Comité sobre Sierra Leona— mientras que otros cuatro cuentan con directrices o procedimientos que permiten examinar las solicitudes de exclusión de las listas. En el caso de Sierra Leona, el Comité eliminó a 10 personas de la lista de prohibición de viajar en 2003 a petición del Gobierno de Sierra Leona y el Representante Especial del Secretario General. Esos nombres se suprimieron porque las personas habían muerto. El Comité de la resolución 1267 ha suprimido de la lista a un total de 19 personas y entidades hasta la fecha.

A. Quiénes pueden pedir la exclusión de la lista

Una de las cuestiones más controvertidas acerca de la exclusión de las listas se refiere a la legitimación para formular solicitudes antes los comités de sanciones. Por ejemplo, la exclusión de la Lista Consolidada del Comité de la resolución 1267 sólo puede pedirse por el país de residencia o ciudadanía del interesado.

En parte debido a la preocupación que inspira el hecho de que las personas o entidades pueden no disponer de recursos contra su inclusión en la lista, y a la situación peculiar del país, las directrices del Comité sobre Côte d'Ivoire permiten específicamente que la solicitud de exclusión de la lista se presente por la Misión Permanente del país de nacionalidad o residencia de la entidad a la que se aplican las medidas, o por una oficina de las Naciones Unidas. Como parte de la revisión trimestral de la lista, las directrices disponen que se examinen las solicitudes de exclusión (presentadas por escrito). Como el Comité sobre Côte d'Ivoire sólo ha formulado recientemente una lista de personas objeto de sanciones, no se han producido solicitudes de exclusión de la lista.

Cuadro III
Exclusión de las listasⁱ

	<i>Al-Qaida y talibanes (1267)</i>	<i>Sierra Leona (1132)</i>	<i>Iraq (1518)</i>	<i>Liberia (1521)</i>	<i>R. D. del Congo (1533)</i>	<i>Côte d'Ivoire (1572)</i>	<i>Libano y Siria (1636)</i>
Número de personas o entidades incluidas y excluidas	464 incluidas 19 excluidas	30 incluidas 27 excluidas	295 incluidas 0 excluidas	V: 59 incluidas 0 excluidas F: 59 incluidas 0 excluidas	16 incluidas 0 excluidas	3 incluidas 0 excluidas	0 incluidas 0 excluidas
Legitimación para solicitar la exclusión	Gobierno del país de residencia o ciudadanía del solicitante		Gobierno del país de residencia o ciudadanía del solicitante	F: Gobierno del país de residencia o ciudadanía del solicitante V: Misión Permanente del país de nacionalidad o residencia del solicitante; – Oficina de las Naciones Unidas – Personas ⁱⁱ		– Misión Permanente del país de nacionalidad o residencia del solicitante; – Oficina de las Naciones Unidas – Personas ⁱⁱⁱ	
Criterios para la exclusión de la lista	No especificados; se negocian bilateralmente	No especificados; se negocian bilateralmente	No especificados; se negocian bilateralmente				Personas que han quedado libres de sospecha de participación en el asesinato
Datos que debe facilitar la persona o entidad incluida	Fundamentos e información pertinente		Fundamentos e información pertinente	F: Fundamentos e información pertinente		Fundamentos e información pertinente	
Plazo para la solicitud de exclusión	5 días (PNO)		3 días (PNO)	V: por lo menos 2 días antes del examen trimestral; F: 2 días (PNO)		Por lo menos 2 días antes del examen trimestral	2 días (PNO); 15 días para examinar la petición en caso de objeción
En caso de falta de consenso	Remisión al Consejo de Seguridad	Remisión a la presidencia del Comité	Remisión al Consejo de Seguridad				

- i El Comité sobre el Sudán (establecido con arreglo a la resolución 1591 del Consejo de Seguridad) no ha dispuesto la inclusión ni la exclusión de personas ni entidades en su lista; el Comité estudia actualmente directrices para la exclusión.
- ii Las personas incluidas en la lista pueden formular peticiones de exclusión directamente al Comité solamente en circunstancias excepcionales.
- iii A diferencia del Comité de Sanciones sobre Liberia, las resoluciones pertinentes y las directrices del Comité no especifican la legitimación de las personas para solicitar directamente la exclusión de la lista del Comité sobre Côte d'Ivoire; la información que se incluye es resultado de una comunicación personal.

Debido a las circunstancias excepcionales que allí existen, la reglamentación del Comité sobre Liberia también permite que las solicitudes de exclusión de la lista se presenten por conducto de las Misiones Permanentes de los países de nacionalidad de las personas incluidas en la lista o a través de la oficina más próxima de las Naciones Unidas. Además, "en casos excepcionales, el Comité tomará en consideración solicitudes recibidas directamente de personas interesadas". Para considerar el caso de una persona, el Comité debe resolver antes, por unanimidad, que el caso es "excepcional". Sin embargo, no existen directrices que establezcan en qué consiste la "excepcionalidad", y las dos solicitudes individuales de exclusión de la lista que se han presentado no han tenido éxito. El Comité sobre Liberia constituye el único caso en que teóricamente se permite que las personas interesadas presenten sus solicitudes directamente a un comité de sanciones.

El procedimiento bilateral para la exclusión de las listas (entre el Estado que propuso la inclusión y el que presenta la petición), desarrollado por el Comité de la resolución 1267, es el que ha sido objeto de mayor atención y más críticas. Esa atención resulta principalmente de que el número de personas y entidades incluidas en la Lista de la resolución 1267 es, con mucho, el más elevado, con 464, cantidad que ha aumentado considerablemente desde el 11 de septiembre de 2001. A lo largo del tiempo, más de 50 Estados Miembros han manifestado preocupación en las reuniones abiertas del Consejo de Seguridad acerca de la necesidad de mejorar las salvaguardias procesales en favor de las personas y entidades afectadas por sanciones selectivas. Como los Estados Miembros autorizados a presentar peticiones en nombre de las personas y entidades incluidas en las listas están limitados a los Estados de residencia o ciudadanía de los interesados, pueden existir problemas para los que figuran en la Lista Consolidada en los Estados que se opongan injustamente o se nieguen a transmitir peticiones de exclusión de las listas al Comité de la resolución 1267. El Comité, hasta ahora, no se ha mostrado dispuesto a considerar peticiones de exclusión de la lista presentadas por personas interesadas.

Se ha excluido a 19 entidades de la lista de la resolución 1267, pero no está claro cuántos otros interesados han pedido esa exclusión sin lograr que sus solicitudes se transmitieran al Comité respectivo por falta de apoyo del Estado Miembro de residencia o ciudadanía. Muchos críticos del procedimiento de exclusión de la lista del Comité de la resolución 1267 han indicado que la dificultad más grave de ese procedimiento se refiere a las solicitudes que nunca han llegado al Comité. Los críticos de este procedimiento manifiestan preocupación porque la situación constituiría una denegación del acceso de la persona o la entidad afectada por una sanción selectiva a un recurso contra su inclusión.

B. Criterios para la exclusión de las listas y datos requeridos

Los tres comités que tienen directrices publicadas acerca de las solicitudes de exclusión de las listas —el Comité de la resolución 1267, el Comité sobre Liberia y el Comité sobre Côte d'Ivoire— disponen, en diverso grado, que los solicitantes presenten una fundamentación de sus solicitudes y faciliten información pertinente. No se cuenta con ninguna orientación más concreta sobre lo que constituye un fundamento adecuado para la exclusión de las listas y el grado de información que se requiere por ninguno de los comités, con excepción del Comité de la resolución 1636. Las reglamentaciones en vigor no sólo carecen de una orientación concreta de los comités respectivos sobre los fundamentos que justifican la exclusión de las

listas, sino que también se complican por el hecho de que por lo general no se conocen los criterios ni las preocupaciones del Estado que propuso inicialmente la inclusión en la lista.

En los casos en que se han efectuado exclusiones de la lista, generalmente se realizaron discusiones bilaterales ente el Estado Miembro que propuso inicialmente la inclusión en ella y el país de residencia o ciudadanía de la persona o entidad respectiva, ratificando el comité la solicitud presentada por ambos gobiernos. Esas negociaciones bilaterales son generalmente confidenciales, pero el caso de los dos ciudadanos suecos de origen somalí excluidos en 2002 da alguna idea acerca de los criterios para la exclusión. Según funcionarios del Gobierno de los Estados Unidos, esas dos personas fueron excluidas, no por error de su inclusión, sino por las siguientes razones:

[presentaron] informaciones, pruebas y declaraciones juradas, en primer lugar, de que carecían de todo conocimiento de que la empresa al-Barakaat, con la que estaban asociados, hubiera sido utilizada, directa o indirectamente, para financiar actividades terroristas. Y en segundo lugar, presentaron pruebas, documentos y certificaciones juradas de que habían puesto fin a todos sus vínculos con al-Barakaat, de la que se habían separado total y absolutamente.⁹⁰

En otro caso, una persona fue excluida de la lista después de haber colaborado con las autoridades prestando testimonio contra sus cómplices.

Un problema particularmente enojoso para el Comité de la resolución 1267 es el que plantean los nombres de las personas fallecidas. El Equipo de Vigilancia de la resolución 1267 y los Estados Miembros han planteado la importancia de este problema para el crédito de la lista. Surgen complejas cuestiones referentes a los derechos de los herederos, así como preocupaciones por el posible aprovechamiento indebido de los bienes; pero los esfuerzos encaminados a desarrollar un criterio general respecto de las personas fallecidas todavía no han hecho grandes progresos.

C. Plazos para responder a las peticiones de exclusión de las listas

Una última crítica que se dirige a los actuales procedimientos en materia de exclusión de las listas es que, aunque algunos comités tienen plazos para el examen de las peticiones de exclusión, ya que están sujetos al procedimiento de no objeción, en la práctica esas solicitudes pueden dilatarse indefinidamente. Puede ocurrir que los Estados se opongan sin especificar motivos, o pidan una interrupción por razones técnicas que deja la solicitud en situación de suspensión por tiempo indeterminado. Reconociendo este hecho, la mayoría de los Estados entablan negociaciones bilaterales antes de presentar esas solicitudes. Para hacer frente a esta situación, se ha sugerido que se establezcan plazos para la solución de las peticiones pendientes, con aprobación tácita después de cierto tiempo, o la exigencia de que los pedidos de interrupción estén acompañados por los fundamentos de las objeciones.

Sección IV

Recomendaciones y alternativas para mejorar la justicia y claridad de los procedimientos

Sobre la base de la exposición de las prácticas actuales de los comités de sanciones de las Naciones Unidas, sus deficiencias y las impugnaciones a que han dado lugar, presentada en la sección III se propondrán aquí recomendaciones para mejorar la justicia y claridad de los procedimientos, así como alternativas para un nuevo mecanismo institucional de revisión. Las recomendaciones se agruparán en las categorías de cuestiones relativas a la inclusión en listas y cuestiones de procedimiento, y se presentarán alternativas referentes a mecanismos de revisión para considerar las peticiones de exclusión de las listas. Las recomendaciones formuladas en esta sección se resumen en el Apéndice B.

Recomendaciones

Como se ha señalado en otro lugar del texto, y se resume en el gráfico I, a lo largo de los últimos años se han hecho mejoras graduales respecto de los problemas de la inclusión en las listas y las cuestiones procesales, sobre todo por el Comité de la resolución 1267. Otros comités no han revisado sus procedimientos en el mismo grado, y existen otras medidas que el Comité de la resolución 1267 y otros comités deberían examinar, en particular respecto de la notificación, la posibilidad de acceso, el examen periódico y el establecimiento de un mecanismo de revisión.

A. Inclusión en las listas

Como resulta con claridad de la información comparativa expuesta en el cuadro I, la mayor parte de los comités de sanciones del Consejo de Seguridad ha establecido normas generales en materia de datos de identificación para las personas y entidades incluidas en las listas. Se han registrado mejoras considerables en la calidad de los datos de identificación desde que se establecieron por primera vez sanciones selectivas a comienzos del decenio de 1990. Hay otros aspectos en que persisten considerables diferencias entre los distintos comités de sanciones. Para la búsqueda de procedimientos justos y claros, ofreceremos las recomendaciones que siguen a los efectos de su consideración. Algunas de ellas son principios generales, mientras que otras son recomendaciones destinadas a cambios concretos.

1. En las resoluciones del Consejo de Seguridad los criterios para la inclusión en las listas deben ser detallados, pero no exhaustivos.

Una definición precisa de los objetivos de las sanciones y los criterios de la inclusión en las listas fomenta la aplicación efectiva, a la vez que sirve para indicar a las personas lo que necesitan hacer para que se levanten las sanciones. Una mayor claridad también ayuda a los Estados Miembros a evaluar cuáles son las personas y entidades que deben ser sometidas a las sanciones. En la resolución 1617 del Consejo de Seguridad se define convenientemente lo que significa la calidad de “asociado” con Al-Qaida, Osama bin Laden o los talibanes, aunque algunos Estados Miembros siguen considerando imprecisa la expresión “el apoyo de otro tipo a actos o actividades”, que figura en el párrafo 2 de la parte dispositiva de la resolución.

Aunque en general es conveniente una definición más precisa en las resoluciones, es necesario mantener cierta flexibilidad para no impedir que los comités de sanciones puedan responder a cambios importantes de la situación, haciendo difícil que puedan efectuar en el futuro incorporaciones pertinentes en la lista. Recomendamos que las resoluciones del Consejo de Seguridad contengan criterios detallados, pero no exhaustivos, para la inclusión en las listas de quienes han de ser objeto de las sanciones.

2. Establecimiento de normas y criterios generales para la información justificativa.

Es importante que se establezcan normas sistemáticas y criterios generales sobre el contenido de la información justificativa a fin de asegurar que las sanciones selectivas se apliquen a las personas y entidades en forma imparcial y no arbitraria. La resolución 1617 del Consejo de Seguridad exige que los Estados Miembros describan “la justificación de la propuesta” de inclusión de nombres en la lista. Los respectivos comités de sanciones deberían establecer las prácticas óptimas referentes a la información justificativa, eventualmente con una lista o formulario normalizado en que se enumeren los datos que deben incluirse en cada caso, como se propuso en el cuarto informe del Equipo de Vigilancia de la resolución 1267. Del mismo modo, deberían incluirse, cuando corresponda, copias de las órdenes de detención formales como documentos adjuntos a la información justificativa. Las dificultades que se plantean para definir normas claras y concretas para las propuestas de inclusión dan un argumento convincente sobre la necesidad de considerar alternativas referentes a un mecanismo de revisión (véase lo relativo a la exclusión de las listas, *infra*). Recomendamos que la información justificativa incluya una exposición concreta acerca de la persona o entidad, acompañada por datos detallados que indiquen su participación en actividades prohibidas por el Consejo de Seguridad. Con el fin de fomentar una utilización más general de informaciones justificativas detalladas, debería prestarse asistencia a los Estados Miembros en la preparación de sus propuestas de inclusión en las listas, incluida la elaboración de una guía para la preparación de tales informaciones justificativas.

3. Ampliación de los plazos para el examen de las propuestas de inclusión en las listas de dos o tres días a cinco a diez días hábiles para todos los comités de sanciones.

Es importante que los miembros de los comités de sanciones cuenten con tiempo suficiente para examinar las propuestas de inclusión en las listas, a fin de asegurar que las sanciones selectivas se apliquen de manera imparcial y no arbitraria. El Comité de la resolución 1267 ya ha ampliado el plazo para el examen de las propuestas de inclusión en la lista de dos a cinco días. Teniendo en cuenta las diferencias de husos horarios entre Nueva York y muchas capitales y la necesidad de que el examen se efectúe tanto por los organismos encargados de la aplicación de las normas como por los organismos de inteligencia, dos o tres días suelen no bastar para un examen serio y el funcionamiento eficaz del procedimiento de no objeción. Así ocurre muy especialmente en los Estados Miembros que sufren carencias generales de capacidad administrativa. Los Estados Miembros piden a menudo, y se les otorga, una prórroga del plazo para examinar las propuestas de inclusión en las listas. La Unión Europea da a sus Estados miembros un mínimo de diez días *hábiles* para examinar las propuestas de inclusión en listas (y las discute). Proponemos, en consecuencia, que el plazo para el examen de las propuestas de inclusión en las

listas se amplíe de dos o tres días a cinco a diez días hábiles para todos los comités de sanciones.

4. *En la medida de lo posible, un órgano de las Naciones Unidas debería: a) notificar a cada interesado su inclusión en la lista, las medidas que se le imponen y los procedimientos de exención y exclusión de la lista; y b) facilitarle una versión expurgada de la información justificativa y los fundamentos de la inclusión en la lista.*

a) La *notificación* es fundamental para el logro de procedimientos justos y claros. Actualmente los comités de sanciones recurren a los Estados Miembros para notificar a las personas o entidades su inclusión en las listas. Aunque en muchos casos tal cosa resulta suficiente, el carácter fundamental de la notificación, a los efectos de la equidad procesal, sugiere que sería conveniente organizar el sistema con alguna redundancia estableciendo una notificación complementaria por un órgano de las Naciones Unidas (reconociendo que los actos de las Naciones Unidas no tienen efectos jurídicos directos). Es importante organizar la notificación de modo que coincida en el tiempo con la aplicación de las medidas por el país (para evitar que puedan eludirse las sanciones). La resolución 1617 del Consejo de Seguridad pide a los Estados Miembros respectivos que comuniquen por escrito, en la medida de lo posible, a las personas y entidades las medidas impuestas en su contra, las directrices vigentes del Comité y el procedimiento para ser suprimido de la lista. La resolución no pide que se facilite información sobre los motivos de la inclusión en la lista y no define lo que se entiende por Estados Miembros “pertinentes”.

La notificación a una persona o entidad de su inclusión en listas de sanciones sólo puede llevarse a cabo en la medida factible, y no es una condición previa a la inclusión. En los casos de terroristas notorios o personas que se sustraen a la aplicación de normas de derecho internacional, se desconoce su paradero y la notificación resulta imposible. Para llevar a cabo sistemáticamente el objetivo de una notificación complementaria, así como para permitir que las personas objeto de las sanciones puedan solicitar su exclusión de las listas o exenciones, recomendamos la designación de un centro de coordinación en la Secretaría (véase la recomendación B-1, *infra*).

b) *Versión expurgada de la información justificativa.* Aunque la información justificativa no se distribuye, la resolución 1617 del Consejo de Seguridad autorizó en ciertas circunstancias que se diera a conocer, lo que podría fortalecer las medidas de aplicación y facilitar más información sobre los motivos de cada inclusión en la lista. Una versión expurgada de la información justificativa, que no revele datos confidenciales pero facilite información al interesado acerca de los fundamentos de las medidas impuestas, es importante para la equidad, la transparencia y la aplicación efectiva de las sanciones. En consecuencia, proponemos que se preparen tales documentos y que, en la medida de lo posible, los interesados tengan acceso a la versión expurgada de la información justificativa y a datos que expongan los fundamentos de la inclusión en las listas.

B. Cuestiones de procedimiento

Tal como ocurre con las normas relativas a los datos de identificación de las personas y entidades que han de incluirse en las listas, los comités de sanciones han desarrollado normas generales sobre la tramitación de exenciones. Los fundamentos de la exención y los datos necesarios para ella están cada vez más normalizados entre los distintos comités, ya que en los últimos años parece haberse producido entre ellos un gran aprovechamiento mutuo de la experiencia adquirida y adopción de las prácticas más convenientes. También esto ilustra mejoras en las prácticas de los comités, ya que las sanciones selectivas se introdujeron por primera vez a comienzos del decenio de 1990. Las exenciones destinadas a atender necesidades básicas también contribuyen a asegurar que se cumpla la norma de proporcionalidad y que la aplicación no colida indebidamente con derechos fundamentales. Existen, sin embargo, otros aspectos en que persisten problemas; y para la búsqueda de procedimientos justos y claros propondremos las recomendaciones que siguen a los efectos de su consideración.

1. Designación de un centro de coordinación administrativa en la Secretaría para tratar todas las peticiones de exclusión de las listas y de exenciones, así como para notificar a quienes han sido incluidos en las listas.

Es imposible saber con exactitud cuántas son las solicitudes que *no* se comunican a los comités de sanciones; pero el hecho de que se haya pedido por tribunales regionales que algunos Estados Miembros comuniquen peticiones de exclusión de las listas a los comités respectivos sugiere que podría tratarse de un problema importante. En ciertas situaciones de conflictos en que las estructuras estatales prácticamente se han desmoronado, algunos comités de sanciones han permitido que se presentasen solicitudes de exclusión de las listas por las personas interesadas ante las oficinas de las Naciones Unidas, o directamente al respectivo comité en circunstancias excepcionales⁹¹. Una persona o entidad incluida en una lista debe tener la certeza de que su caso habrá de ser presentado para su revisión por el organismo que dispuso la inclusión, o algún otro organismo competente (véase la exposición de las diversas alternativas sobre mecanismos de revisión para la exclusión de las listas, *infra*).

Con el propósito de abordar los problemas de la exclusión de las listas y las exenciones, el Equipo de Vigilancia de la resolución 1267 propuso que los Estados Miembros deban comunicar al Comité de la resolución 1267 todas las peticiones de exclusión de listas o exenciones, junto con su posición de respaldo, oposición o neutralidad acerca de la propuesta. La formación de un mecanismo administrativo —un centro de coordinación en la Secretaría— podría cumplir la misma función sistemáticamente recibiendo y tramitando las peticiones de exclusión de listas y exenciones y asegurando al mismo tiempo la notificación a los interesados de su inclusión en las listas (en la medida de lo posible).

Recomendamos que se establezca en la Secretaría de las Naciones Unidas un centro de coordinación administrativo como único punto de entrada y salida de las peticiones de exclusión de listas y de exenciones (véase la Figura I del Apéndice A para una exposición gráfica del funcionamiento del centro de coordinación). El centro de coordinación debería:

- Recibir las peticiones de exclusión de las listas de las personas o los gobiernos de su ciudadanía o residencia (o, en ciertos casos, la oficina más próxima de las Naciones Unidas o, en caso excepcionales, los comités de sanciones);
- Comunicar esas peticiones al Estado que hubiera propuesto la inclusión en la lista y al Estado de ciudadanía o residencia del interesado para su información y a fin de que formule sus observaciones (de aprobación, objeción o neutralidad), que los Estados comunicarían al centro de coordinación;
- Comunicar la petición, junto con cualquier observación recibida, al respectivo comité de sanciones. En caso de peticiones reiteradas sin ningún fundamento nuevo (peticiones ficticias), y sólo en ese caso, el centro de coordinación podría optar por no comunicar las peticiones.

En su carácter de centro de comunicación con las personas incluidas en las listas, el centro de coordinación también cumpliría las siguientes funciones:

- Efectuar una notificación complementaria de su inclusión en las listas (además de la que realizasen los Estados Miembros);
- Facilitar una versión expurgada de la información justificativa;
- Facilitar información sobre el procedimiento, con inclusión de las directrices de los comités y los procedimientos para solicitar exenciones o la exclusión de las listas;
- Notificar a los peticionantes la decisión del comité de sanciones.

El centro de coordinación no tendría ninguna responsabilidad decisoria ni funciones consultivas, sino que sería de carácter puramente administrativo, con el fin de asegurar una relación eficaz y sistemática con las personas y entidades incluidas en las listas.

Este método daría conocimiento y oportunidad a las personas y entidades sometidas a las sanciones para recurrir contra su inclusión en las listas (lo que adquiere especial importancia en los casos en que su gobierno no tiene interés en promover esa exclusión), sin darles acceso directo al comité de sanciones ni al Consejo de Seguridad. Permitiría lograr un trato coherente y aplicar normas comunes en los procedimientos de exclusión de las listas, mejorar la transparencia de ese procedimiento y en el de exclusión, y asegurar que todas las peticiones se tramiten y se reciban por los comités de sanciones. También liberaría a los comités de sanciones de funciones administrativas rutinarias sin perjuicio de sus facultades de decisión. Estas tareas podrían cumplirse por una Oficina Administrativa de Sanciones con un pequeño personal.

2. Establecimiento de una revisión bienal de bienal de las inclusiones en las listas.

Una de las críticas que se han dirigido a las sanciones selectivas aplicadas como medidas preventivas, como ocurre con las sanciones aplicadas a Al-Qaida y los talibanes, señala que, por su carácter indeterminado, la congelación prolongada de activos sin una revisión periódica se convertiría en los hechos en una confiscación de bienes (por más que la congelación de activos no constituya técnicamente una confiscación). La inclusión en las listas no tiene límite temporal y, en apariencia, podría mantenerse indefinidamente. El Equipo de Vigilancia de la resolución 1267 ha propuesto una revisión periódica de las peticiones de inclusión

en la lista similar al examen quinquenal empleado por Interpol. En su cuarto informe, el Equipo de Vigilancia propone la renovación automática de la inclusión en la lista a menos que el Comité de la resolución 1267, por consenso, decida que la amenaza que representa la parte mencionada ha disminuido en medida suficiente como para permitir su supresión de la lista. Este procedimiento, aunque innovador, difícilmente daría lugar al examen oportuno de las nuevas informaciones que fueran obteniéndose acerca de cada persona o entidad incluida en la lista.

Una revisión quinquenal supone un período demasiado prolongado teniendo en cuenta los rápidos cambios y la evolución que se producen en la mayor parte de las situaciones que dan lugar a sanciones. Nuestra recomendación, por lo tanto, es que las revisiones se lleven a cabo cada dos años contados, para cada persona o entidad, desde la fecha de su primera inclusión en la lista.

La renovación automática de la inclusión en las listas después de un plazo determinado a menos que se forme un nuevo consenso no garantiza necesariamente una revisión periódica cabal de las inclusiones. Se ha propuesto que al término de dos años se ponga fin automáticamente a la inclusión a menos que el Estado Miembro que la propuso, u otro, pueda justificar el mantenimiento en la lista. Aunque de este modo se acentuaría convenientemente la carga que recae en el Estado Miembro en cuanto a renovar la información justificativa y manifestar las razones por las cuales no debe efectuarse la exclusión de la lista, consideramos que la decisión de mantener la inclusión debe seguir adoptándose por consenso en el comité de sanciones, sin ninguna supresión automática. Sin embargo, teniendo en cuenta las progresivas mejoras de las normas, la renovación de la inclusión en las listas debería ajustarse a las normas y criterios más exigentes aplicables a la información justificativa que rijan en el momento de la renovación. Desde luego, tales exámenes suponen necesidades de recursos y es importante que los comités no se empantanen en su importante labor.

3. Mejoramiento de la eficacia de los comités de sanciones mediante plazos para responder a las peticiones de inclusión en las listas, exclusión de ellas y otorgamiento de exenciones, así como normas y criterios claros para la exclusión de las listas.

Actualmente no existen plazos en los comités de sanciones en lo que respecta a la suspensión de las decisiones sobre inclusión en las listas, exclusión de ellas u otorgamiento de exenciones. Aunque es preciso dar más tiempo a los Estados Miembros para tratar los problemas, la interrupción por tiempo indeterminado puede debilitar la eficacia de las sanciones (si no se incluye en las listas a personas que deben figurar en ellas) y afecta al crédito de las sanciones si los pedidos de exención y supresión de las listas no se consideran oportunamente. Algunos Estados han sugerido la necesidad de una aprobación tácita de las peticiones después de que haya transcurrido determinado tiempo sin adoptarse decisión. Recomendamos un modo más modesto de asegurar el examen oportuno de las cuestiones: la imposición de un plazo normalizado de 30 días (con la posibilidad de una prórroga por 30 días más) para responder a las solicitudes pendientes de decisión, y una notificación periódica (trimestral) a los miembros de los comités acerca de todas las peticiones pendientes.

Además, la normalización de los criterios para la presentación de solicitudes de exclusión de las listas puede contribuir a eliminar los retrasos. Aunque los criterios específicos para la exclusión de las listas tendrán que variar según el

propósito de las sanciones, recomendamos adoptar un criterio general para ello, que comprenda las inclusiones erróneas o indebidas en las listas (por similitud de nombres, con diferente domicilio o fecha de nacimiento), los cambios de circunstancias (desistimiento del terrorismo o cooperación con Estados) o muerte (según que el patrimonio de la persona pueda o no aprovecharse para apoyar la actividad prohibida).

4. *Mayor transparencia de las prácticas de los comités a través de mejores sitios Web, frecuentes declaraciones de prensa y una difusión más amplia de sus reglamentaciones.*

Una mayor transparencia contribuiría mucho a disipar la impresión de falta de equidad que inspiran los procedimientos de los comités de sanciones. Como ya se ha indicado con frecuencia en este informe, en muchos comités de sanciones ya se han producido innovaciones importantes de sus procedimientos y ha habido un valioso aprovechamiento institucional de la experiencia adquirida en las Naciones Unidas. El Equipo de Vigilancia de la resolución 1267 ha propuesto que se facilitaran versiones expurgadas de la información justificativa a Estados y organizaciones (como la Interpol), previa aprobación del Comité, como medio para fortalecer las sanciones selectivas. Además, una mayor atención a estos problemas en el Consejo de Seguridad —la posibilidad de reuniones conforme a la “fórmula Arria” con terceros (por ejemplo, Estados Miembros no integrantes del Consejo de Seguridad pero que son países de nacimiento o residencia de personas incluidas en las listas y que solicitan su supresión de ellas)— podría servir como ámbito público para el examen de cuestiones conexas, fomentando la impresión de transparencia y apertura. Recomendamos que los comités de sanciones mejoren los sitios Web, celebren conferencias de prensa más frecuentes y faciliten más información a países no integrantes del Consejo de Seguridad y al público.

C. Alternativas respecto de un mecanismo de revisión

Además de reformar los actuales procedimientos de los comités de sanciones, como ya se ha indicado, la otra cuestión importante se refiere a la existencia de alguna clase de mecanismo de revisión que permita a las personas y entidades recurrir contra las decisiones relativas a su inclusión en las listas de objetivos de las sanciones.

La discusión entre los juristas acerca de si las normas internacionales sobre los derechos humanos obligan o no al Consejo de Seguridad y si el Consejo está obligado por consiguiente a asegurar la existencia de procedimientos justos y claros para las personas que son objeto de sanciones, constituye una cuestión importante, pero que no se tratarán aquí⁹². En este Libro Blanco se parte del supuesto de que las Naciones Unidas, a través de sus órganos, se esfuerzan por observar procedimientos claros y justos en la mayor medida posible (conforme a lo dispuesto en el Documento Final de la Cumbre Mundial). Las situaciones en que se pone en tela de juicio la aplicación de las resoluciones de las Naciones Unidas son inconvenientes en el mejor de los casos y, en el peor de ellos, perjudiciales para el crédito de los procedimientos de la Organización. Hasta ahora los tribunales nacionales y regionales han acordado precedencia en el derecho internacional a las decisiones adoptadas por el Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, pero han surgido impugnaciones que se han analizado en la

sección II. El Consejo de Seguridad podría desalentar tales medidas mejorando los procedimientos actuales y estableciendo un mecanismo de revisión destinado a asegurar la justicia y la claridad. Esas medidas preventivas no sólo evitan controversias onerosas, sino que también fomentan la impresión de que el Consejo de Seguridad responde a las necesidades y actúa de manera transparente.

Elementos de un recurso efectivo

La adopción de las recomendaciones propuestas no bastará para resolver todos los problemas de equidad procesal señalados en las Secciones II y III. En particular, el derecho a un recurso efectivo tiene particular pertinencia y exige otras modificaciones además de las que se han recomendado.

Con una interpretación amplia, el derecho a un recurso efectivo supone tradicionalmente tres elementos:

- 1) Una instancia independiente e imparcial⁹³;
- 2) La facultad de disponer una reparación adecuada⁹⁴; y
- 3) Garantías procesales como las de acceso para las personas o entidades afectadas⁹⁵.

El problema fundamental consiste en determinar qué mecanismos institucionales y combinaciones de elementos cumplen los requisitos de un recurso efectivo. Puesto que, en la práctica, corresponde al Consejo de Seguridad determinar, como cuestión política, las medidas que son adecuadas para asegurar un procedimiento justo y claro a las personas y entidades que son objeto de sanciones, presentaremos alternativas para su consideración sin formular recomendaciones.

Entre las cinco posibilidades que el Consejo de Seguridad podría considerar como mecanismos institucionales para la cuestión de la exclusión de las listas, varias han sido analizadas en diverso grado, sobre todo las relativas a la impugnación judicial de las inclusiones de personas con arreglo a la resolución 1267 del Consejo de Seguridad. Pero, en la medida en que la exclusión de las listas constituye un problema permanente para la mayoría de los comités de sanciones, las posibilidades que siguen no tienen que limitarse al caso del Comité de la resolución 1267, sino que deben considerarse mecanismos para los comités de sanciones en general.

Presentaremos una breve exposición y los argumentos en favor y en contra de cada una de las posibilidades. Para facilitar la comparación sistemática de las cinco alternativas entre sí y con la práctica actual del Comité de la resolución 1267, se presenta un cuadro al final de esta sección (gráfico II).

Debe destacarse particularmente que presentamos las cinco alternativas como modelos heurísticos, o tipos ideales, exponiendo la forma en que podría constituirse cada uno de los mecanismos de revisión. Cada alternativa comprende un conjunto de posibilidades en cuanto a los elementos concretos de tal mecanismo: composición, autoridad, facultades, transparencia, etc. Es preciso reconocer las posibilidades de un margen de variación dentro de cada solución, y considerar las alternativas como modelos del tipo de estructura institucional que podría adoptar un mecanismo de revisión. Además, aunque diversos Estados Miembros han presentado

propuestas sobre mecanismos de revisión, estas alternativas no deben confundirse con otras propuestas de nombre similar, ni atribuirse a ningún Estado Miembro.

1. Desarrollo de un mecanismo de revisión bajo la autoridad del Consejo de Seguridad para el examen de las peticiones de exclusión de las listas.

Se presentan a continuación tres variantes institucionales de un mecanismo de revisión establecido bajo la autoridad del Consejo de Seguridad. En ellas se parte del supuesto de que las peticiones de exclusión de las listas se recibirían por un organismo administrativo (centro de coordinación).

a. Equipo de Vigilancia

Uno de los mecanismos institucionales supondría encargar al Equipo de Vigilancia de la resolución 1267 la responsabilidad de examinar las solicitudes de exclusión de las listas y exenciones. El equipo sería designado por el Secretario General y estaría formado por expertos en la materia respectiva, como actualmente ocurre, con el eventual agregado de conocimientos jurídicos. Después del análisis de toda la información pertinente, el Equipo asesoraría al comité presentado recomendaciones. El acceso al Equipo se aseguraría mediante un mecanismo administrativo que actuaría como centro de coordinación (de lo contrario, sería preciso que las personas interesadas pudieran presentar sus solicitudes directamente al Equipo de Vigilancia), pero los interesados no tendrían ocasión de comparecer formalmente ante el Equipo. Las deliberaciones del Equipo de Vigilancia serían confidenciales (sin publicación de las recomendaciones), del mismo modo que las recomendaciones al comité de sanciones. El Equipo de Vigilancia tendría acceso a las informaciones justificativas en su versión íntegra y no expurgada.

La ventaja de ese método consiste en que no crea un nuevo organismo costoso ni burocrático, sino que incorpora la función en una estructura ya existente. En la medida en que el Equipo de Vigilancia que ya existe cuenta con experiencia en la preparación de evaluaciones analíticas y el manejo de informaciones confidenciales, resultaría relativamente fácil llevarlo a la práctica desde el punto de vista administrativo. Como el Secretario General designa a los miembros del Equipo de Vigilancia con independencia del Consejo de Seguridad, y el acceso de las personas está asegurado, quedan resueltos dos de los elementos propios de un recurso efectivo.

Las recomendaciones del Grupo de Vigilancia sólo constituyen un asesoramiento y no obligan al comité de sanciones. Por otra parte, aunque sea designado en forma independiente, como su mandato está determinado por el Consejo de Seguridad, el Equipo puede no tener suficiente independencia en sus decisiones. Podría plantearse un eventual conflicto de intereses para el Equipo en la vigilancia de las sanciones y el apoyo al Comité, y a la vez en una función consultiva independiente. La responsabilidad por la formulación de recomendaciones sobre casos individuales puede crear el peligro de que el Equipo de Vigilancia pierda crédito y confianza para el cumplimiento de otras importantes funciones. La naturaleza confidencial de los procedimientos también tiene inconvenientes desde el punto de vista de la transparencia. Pueden existir lagunas en los conocimientos técnicos de los miembros del Equipo (que son, a menudo, expertos sectoriales) respecto de las exigencias de la función de examen.

b. Ombudsman

Otro mecanismo institucional diferente supondría la designación de un Ombudsman, ante el cual podrían recurrir las personas interesadas. El Ombudsman sería designado en forma independiente y formularía sus recomendaciones con independencia respecto de las solicitudes de exclusión de las listas. El Secretario General elegiría a una personalidad distinguida para actuar como Ombudsman, sobre la base de recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos. De este modo, el Ombudsman sería una persona capaz de asegurar un examen amplio de las solicitudes de exclusión de las listas y adoptar sus decisiones teniendo en cuenta todos los factores (las preocupaciones del Estado que propuso la inclusión, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y la garantía de procedimientos justos y claros).

El Ombudsman, después de examinar una versión expurgada de la información justificativa, presentaría una recomendación al comité de sanciones, que podría aprobarla o la desestimarla. De este modo, la decisión del Ombudsman no sería vinculante para el comité de sanciones. Desde el punto de vista procesal, tendrían acceso al Ombudsman las personas incluidas en la lista, pero no existiría una audiencia formal ni el Ombudsman tendría acceso a la versión no expurgada de la información justificativa. Se publicaría anualmente un informe público sobre la labor del Ombudsman.

La ventaja del Ombudsman es que ofrece un mecanismo independiente para el examen de las solicitudes de exclusión de las listas, tanto en lo que respecta a la independencia de su designación como a su autoridad para formular sus propias recomendaciones. También daría a las personas acceso directo para interponer recursos, con lo que se resolvería la cuestión del acceso.

Las decisiones del Ombudsman no son vinculantes para el comité de sanciones. Tampoco da oportunidad para una audiencia, ni tiene pleno acceso a la información a través de versiones no expurgadas de la información justificativa. La aplicación de la propuesta relativa a un Ombudsman supondría los gastos del mantenimiento de una pequeña dependencia administrativa. Además, aunque uno de los propósitos de la creación del puesto de Ombudsman consiste en desalentar las impugnaciones judiciales del régimen de sanciones, si la recomendación del Ombudsman es rechazada por el comité ello puede fomentar las controversias.

c. Grupo de Expertos

Siguiendo un modelo que tiene aplicación tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas en materia de órganos cuasijudiciales o administrativos, se daría facultades a un Grupo de Expertos para examinar determinadas solicitudes de exclusión de las listas. Entre los precedentes útiles figuran órganos de fiscalización establecidos por diversos tratados de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos (como el Comité de Derechos Humanos (PIDCP)) y el Comité contra la tortura⁹⁶. El Secretario General designaría una lista de expertos independientes con experiencia adecuada (en derecho penal, administrativo o internacional) para formar grupos permanentes o especiales encargados de pronunciarse sobre las solicitudes individuales de exclusión de las listas. El Grupo de Expertos tendría competencia para dictar una decisión y notificarla al comité de sanciones. Éste podría aprobar o rechazar la decisión del Grupo de Expertos, cuyo dictamen, por lo tanto, no sería

vinculante para el comité de sanciones. Si el comité rechazara la decisión del Grupo de Expertos, la cuestión se transmitiría al Consejo de Seguridad, admitiéndose una revisión a nivel más alto pero conservando la facultad de decisión definitiva por el Consejo de Seguridad acerca de la petición de exclusión de la lista.

Las personas incluidas en las listas podrían recurrir contra su inclusión directamente ante el Grupo de Expertos, con lo que el mecanismo sería accesible para los interesados. En la realización de su examen, el Grupo de Expertos tendría acceso a la versión no expurgada de la información justificativa y a otras informaciones, mediante procedimientos adecuados para asegurar la protección de los datos confidenciales. Las decisiones del Grupo de Expertos, a pesar de no ser vinculantes, se harían públicas en la medida conveniente.

Entre las ventajas de un Grupo de Expertos figuran los precedentes firmemente establecidos en otros ámbitos respecto de tales entidades que efectúan exámenes independientes e imparciales, tanto en la designación de los expertos como en su posibilidad de pronunciarse con independencia. Aunque las decisiones de tales órganos no sean jurídicamente vinculantes, han tenido una aceptación muy amplia. Además, los grupos de expertos hacen posible que los interesados recurran directamente a ellos y sean oídos según las circunstancias. El acceso a la versión no expurgada de la información justificativa permite un examen cabal de los datos disponibles, y el carácter público de las decisiones fomenta la transparencia.

Del mismo modo que en el caso del Ombudsman, la decisión del Grupo de Expertos no es vinculante para el comité de sanciones. La creación del Grupo de Expertos supondría mayores costos que la del cargo de Ombudsman por la actuación de expertos competentes y el funcionamiento del órgano. Además, aunque uno de los objetivos de tal mecanismo consiste en desalentar las impugnaciones judiciales del régimen de sanciones, si el comité rechazara una recomendación ello tendería a fomentar las controversias.

2. Creación de un tribunal arbitral independiente para examinar las propuestas de exclusión de las listas.

Sobre la base del modelo de los tribunales arbitrales como los creados con el patrocinio de la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya o el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones, el Secretario General formaría una lista de árbitros y expertos con experiencia adecuada (derecho penal o administrativo, seguridad y derechos humanos) para constituir tribunales arbitrales especiales de tres miembros a fin de conocer en los recursos relativos a la exclusión de las listas. Los comités de sanciones delegarían la facultad de adoptar decisión, y de este modo los laudos serían vinculantes para el comité de sanciones y se harían públicos. El tribunal tendría acceso completo a las informaciones justificativas (en versión no expurgada), y las personas que hubieran pedido su exclusión de las listas tendrían derecho a una audiencia.

El tribunal arbitral podría constituirse de modo similar al Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, de modo que el Consejo de Seguridad delegara en el tribunal las determinaciones de culpabilidad o inocencia. El mecanismo es análogo a la forma en que actualmente se tramitan las exclusiones de la lista por el Comité de la resolución 1267 (como un asunto bilateral entre el Estado que propuso la inclusión y el Estado de residencia o nacionalidad), cuyas decisiones normalmente son cumplidas por los comités de sanciones. De este modo, el

resultado de las negociaciones bilaterales es vinculante, ya que los comités de sanciones ratifican las decisiones sobre las solicitudes de exclusión de las listas.

Las ventajas del método del tribunal arbitral consisten en que se garantiza la independencia a través de la designación de los árbitros, la facultad de adoptar decisiones y, sobre todo, la facultad del tribunal de disponer medidas de reparación. Además, un tribunal arbitral permite el acceso de las personas interesadas, y el acceso del tribunal a las versiones no expurgadas de las informaciones justificativas permite un examen completo de la información disponible. Las decisiones públicas fomentaría la transparencia.

Esta posibilidad podría inspirar preocupaciones en el sentido de que pudiera vulnerar la autoridad del Consejo de Seguridad, y el mantenimiento de tal mecanismo generaría ciertos costos.

3. Revisión judicial de las decisiones del Consejo de Seguridad.

En los casos en que se hubiera denegado la exclusión de las listas, las personas interesadas tendrían acceso, en última instancia, a un tribunal independiente e imparcial cuyas decisiones serían vinculantes para el Consejo de Seguridad y los comités de sanciones. El Consejo de Seguridad establecería una institución judicial (como el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas⁹⁷) con competencia para revisar las decisiones de los comités de sanciones acerca de las solicitudes de exclusión de las listas.

La revisión judicial de las solicitudes de exclusión de las listas satisface los requisitos de independencia, competencia para otorgar reparación, posibilidades de acceso y transparencia. Equilibraría las funciones legislativas y ejecutivas que el Consejo de Seguridad está asumiendo cada vez más. También eliminaría el peligro de que el sistema de sanciones de las Naciones Unidas sea declarado violatorio de normas internacionales sobre los derechos humanos por tribunales regionales o nacionales. La revisión judicial ofrece el máximo grado de transparencia.

Es notoria la resistencia a la revisión judicial de las decisiones adoptadas por el Consejo de Seguridad con arreglo al Capítulo VII de la Carta. La revisión judicial inspira la preocupación de que vulnera las facultades del Consejo de Seguridad. Los gastos resultantes de la defensa judicial de las decisiones de los comités de sanciones podrían ser considerables, sobre todo teniendo en cuenta el reducido número de asuntos.

Gráfico II
Resumen comparativo de los posibles mecanismos de revisión para sustituir la práctica actualⁱ

	<i>Práctica actual</i>	<i>Equipo de Vigilancia</i>	<i>Ombudsman</i>	<i>Grupo de Expertos</i>	<i>Tribunal Arbitral</i>	<i>Revisión judicial</i>
Composición						
Independencia en la designación	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Autoridad						
Independencia en las decisiones	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Facultades						
Competencia para disponer reparación	No	No	No	No	Sí	Sí
Garantías procesales						
Posibilidad de acceso para las personas interesadas	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Otras características						
Facultades de investigación (acceso a la información no expurgada)	No ⁱⁱ	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Audiencia ⁱⁱⁱ	No	No	No	Sí	Sí	Sí
Transparencia (publicidad de las decisiones)	No	No	Sí No ^{iv}	Sí	Sí	Sí

ⁱ Se parte del supuesto de que se adoptaría alguna clase de dependencia administrativa encargada de recibir las solicitudes de exclusión de las listas.

ⁱⁱ Si el Estado que propuso la inclusión comparte las informaciones con el Estado que pide la exclusión, o este último es miembro del Consejo de Seguridad, puede haber acceso a la información, pero no está garantizado.

ⁱⁱⁱ En la medida de lo posible; las personas a las que se dirigen claramente las sanciones, buscadas para la aplicación de las normas internacionales, no podrían viajar ni comparecer en una audiencia pero podrían hacerse representar en ella.

^{iv} El informe anual del Ombudsman permite cierto grado de transparencia, pero en términos globales y no respecto de cada solicitud individualmente considerada.

Sección V

Conclusión

La Asamblea General de las Naciones Unidas ha exhortado al Consejo de Seguridad a que “asegure que existan procedimientos justos y claros para incluir a personas y entidades en las listas de sanciones y retirarlas de ellas, así como para conceder exenciones por motivos humanitarios”⁹⁸. Si embargo, es objeto de controversia lo que constituye exactamente “procedimientos justos y claros”, y su determinación habrá de basarse forzosamente en argumentos tanto jurídicos como políticos. Es una apreciación que, en última instancia, tendrá hacerse por el Consejo de Seguridad.

El establecimiento de procedimientos justos y claros exige a la vez la equidad procesal y la existencia de un recurso efectivo. Lo primero significa garantías procesales, que suponen el derecho a una notificación adecuada y la oportunidad de ser oído⁹⁹. Por lo tanto, para que puedan considerarse “justos y claros”, los procedimientos de las sanciones selectivas de las Naciones Unidas deben estar al alcance de la persona o entidad afectada y, como se analizó en la sección II, deben proporcionar un recurso efectivo en caso de aplicación indebida. Aunque ciertos aspectos de estas condiciones están presentes en diverso grado en el funcionamiento de los comités de sanciones de las Naciones Unidas, el sistema actual de tramitación de las inclusiones en las listas, las exenciones y las exclusiones de ellas, expuesto en la sección III, no cumple esas normas y requiere modificaciones.

La adopción de varias de las recomendaciones formuladas en la sección IV contribuiría mucho a resolver algunas de las preocupaciones referentes a falta de equidad y de transparencia en el funcionamiento de los comités de sanciones. El actual procedimiento bilateral para la exclusión de las listas (entre Estados), que se basa en la protección diplomática de las personas como único recurso para promover procedimientos de exclusión de las listas, es problemático. Por esta razón, el establecimiento de un centro de coordinación administrativo en la Secretaría, no sólo para recibir todas las peticiones de exclusión de las listas, sino también para asegurar que las inclusiones en la lista se notifiquen a los interesados (en la medida de lo posible), fomentaría la equidad procesal del sistema. El fortalecimiento de las reglas y normas referentes al contenido de la información justificativa y la ampliación del plazo para el examen de las propuestas de inclusión en las listas mejoraría la equidad e imparcialidad del procedimiento de designación. Una revisión bienal de las inclusiones en la lista atendería las preocupaciones suscitadas por el hecho de que la congelación de fondos por tiempo indeterminado se convierte en una confiscación de hecho. La fijación de plazos para responder a las peticiones de inclusión en las listas, exclusión de ellas y otorgamiento de exenciones resolvería la suspensión indefinida de la tramitación de las solicitudes pendientes. La preparación de versiones expurgadas de la información justificativa, que indicasen los fundamentos para la inclusión en las listas, contribuiría a la conciencia del público sobre la necesidad de sanciones preventivas y daría una base más firme para una aplicación más eficaz.

Si bien la adopción de esas recomendaciones satisfaría las preocupaciones de orden general sobre falta de equidad, no resolverían el requisito de un recurso efectivo en caso de aplicación indebida de una sanción selectiva. Un recurso efectivo exige algún tipo de mecanismo de revisión por el que se examinen las

solicitudes de exclusión de las listas. Debería ser accesible e independiente y estar facultado, en sentido jurídico, para disponer una reparación adecuada. La formación de un tribunal arbitral o el establecimiento de una revisión judicial cumpliría sin duda la totalidad de estos tres criterios, incluida la facultad de disponer reparación. Un mecanismo de revisión dependiente del Consejo de Seguridad —propuestas referentes al Equipo de Vigilancia, un Ombudsman o un Grupo de Expertos— ofrece un grado variado de independencia y no satisfaría el criterio relativo a la facultad de disponer reparación (a menos que esta facultad fuera delegada por el Consejo de Seguridad). Sin embargo, el grado en que las decisiones del mecanismo de revisión se hicieran públicas constituiría una forma de reparación.

Como ya se ha señalado, estas cuestiones son al mismo tiempo jurídicas y políticas. Teniendo en cuenta el carácter extraordinario de la función que cumple el Consejo de Seguridad en la promoción de la paz y la seguridad internacionales, resulta pertinente cierto margen de apreciación o de flexibilidad en la interpretación de lo que constituye un recurso efectivo. Hasta ahora, los tribunales que han tratado estas cuestiones han reconocido la situación peculiar del Consejo de Seguridad, reafirmando la primacía de sus decisiones adoptadas con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y su función especial en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Por lo tanto, los procedimientos que garantizan un recurso efectivo pueden ser diferentes en aquellas circunstancias que involucran la seguridad de un Estado o en que pueden estar en juego la paz y la seguridad internacionales, y los criterios aplicables a un recurso efectivo pueden variar¹⁰⁰.

Las impugnaciones judiciales, aunque en algunos países pueden representar una amenaza importante a la eficacia de las sanciones selectivas, también brindan una oportunidad. El aprovechamiento de esa oportunidad exige una reforma del sistema actual, tanto para perfeccionar los procedimientos de los comités de sanciones como para establecer algún tipo de mecanismo de revisión. En última instancia, al asegurar procedimientos justos y claros en el sistema de sanciones de las Naciones Unidas se fortalecerá la eficacia y el crédito del instrumento que constituyen las sanciones selectivas.

Estas cuestiones pueden ser, y habrán de ser, objeto de más análisis, y hay varios temas importantes que no han sido tratados cabalmente en este documento¹⁰¹. Confiamos, sin embargo, en que nuestro esfuerzo contribuirá a aclarar los problemas y promover los objetivos comunes de lograr procedimientos justos y claros en la aplicación de sanciones selectivas.

¹ Resolución 60/1 de la Asamblea General, Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, párr. 109, en el sitio Web <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN021752.pdf>.

² Las sanciones selectivas comprenden restricciones financieras, en materia de viajes, de aviación, de armamento y de productos básicos con el objetivo de aplicar una presión coactiva sobre las partes o los dirigentes infractores y la red de personalidades y entidades que les dan apoyo, con el fin de modificar su comportamiento o impedir actos contrarios a la paz y la seguridad internacionales, como en el caso de las sanciones contra los talibanes y Al-Qaida.

- ³ Véase *Targeted Financial Sanctions: A Manual for Design and Implementation*, que puede consultarse en www.smartsanctions.ch y www.watsoninstitute.org/TFS/TFS.pdf; *Design and Implementation of Arms Embargoes and Travel and Aviation Related Sanctions: Results of the 'Bonn-Berlin Process'*, en <http://www.bicc.de/events/unsanc/2000/booklet.php>; y *Making Targeted Sanctions Effective: Guidelines for the Implementation of UN Policy Options*, en <http://www.smartsanctions.se/>
- ⁴ La cuestión del mejoramiento de la eficacia en la aplicación de las sanciones tiene importancia fundamental para muchos Estados Miembros y merece más atención.
- ⁵ *New York Times*, 13 de abril de 2002.
- ⁶ Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos, documento de las Naciones Unidas A/59/565, párrafo 152, 2 de diciembre de 2004, en <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/602/34/pdf/N0460234.pdf?OpenElement>.
- ⁷ Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, 106 a 110.
- ⁸ *Aplicación de las decisiones del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 que incumben al Secretario General*, documento de las Naciones Unidas A/60/430, de 25 de octubre de 2005, párrafo 20.
- ⁹ Véanse los informes tercero y cuarto del Equipo de Vigilancia de la resolución 1267, en <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267mg.htm>.
- ¹⁰ Cuarto informe del Equipo encargado de prestar apoyo analítico y vigilar la aplicación de las sanciones establecido en virtud de las resoluciones 1526 (2004) y 1617 (2005) del Consejo de Seguridad relativas a Al-Qaida y los talibanes y personas y entidades asociadas, página 14.
- ¹¹ Esto supone que las personas y entidades afectadas deben contar con la garantía mínima del “derecho a una buena administración” definido en el artículo 41 de la Carta de la Unión Europea, que incluye el derecho a que sus asuntos se traten imparcial y equitativamente, el derecho a ser oído, el derecho a acceder a los expedientes (dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad) y la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.
- ¹² Véase el Preámbulo y los Artículos 1 y 55 de la Carta de las Naciones Unidas.
- ¹³ Documento de las Naciones Unidas GA/RES/217 A (III), de 10 diciembre de 1948.
- ¹⁴ Documento de las Naciones Unidas A/CONF/157/23, de 12 de julio de 1993, párrafo 8. Véase también el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, párrafo 121.
- ¹⁵ Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y artículo 2 del Cuarto Protocolo del Convenio Europeo de Derechos Humanos.
- ¹⁶ Artículo 1 del Primer Protocolo del Convenio Europeo de Derechos Humanos.
- ¹⁷ El artículo 17 del PIDCP protege el derecho de las personas a su vida privada, su familia, su domicilio y su correspondencia, su honra y su reputación; mientras que el artículo 8 del PIDESC protege la vida privada y de familia.
- ¹⁸ Artículo 14 del PIDCP y artículo 6 del PIDESC.
- ¹⁹ Artículo 13 del PIDESC.
- ²⁰ Artículo 6 del PIDCP y artículo 2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.
- ²¹ No se trata de un ejemplo hipotético. En el caso del régimen de sanciones contra Sierra Leona, se pidió que el Comité de Sanciones eximiera de la prohibición de viajar, por motivos humanitarios, a una de las personas incluidas en la lista, Foday Sankoh, que se encontraba detenida a cargo del Tribunal Especial sobre Sierra Leona, a fin de que pudiera recibir tratamiento médico en Accra (Ghana). Sankoh murió mientras el Comité deliberaba, durante meses, acerca de la solicitud y pedía garantías escritas de que Sankoh se mantendría en reclusión y que la petición fuera acompañada por informaciones más específicas, como detalles acerca del propósito del viaje y las fechas de partida y retorno. Véase el informe anual del

Comité de Sanciones sobre Sierra Leona, documento de las Naciones Unidas S/2004/166, de 27 de febrero de 2004, párrafos 13 y 14.

- ²² Se emplearon cláusulas de exención en relación con la crisis entre el Iraq y Kuwait respecto de las sanciones aplicadas al Iraq (por ejemplo, resolución 687 (1991): podían otorgarse exenciones respecto del régimen de sanciones en los casos de “necesidades esenciales de la población civil”) y también respecto de las sanciones a Yugoslavia (Serbia y Montenegro) (por ejemplo, resolución 757 (1992): podían otorgarse exenciones respecto del régimen de sanciones en casos de “necesidades humanitarias esenciales”). Ya habían figurado cláusulas de exención en el decenio de 1960 en el régimen de sanciones impuesto a Rhodesia del Sur respecto de los alimentos y los materiales educativos; véase, por ejemplo, el documento S/RES/253, de 29 de mayo de 1968, párrafos 3 d) y 4.
- ²³ Artículo 18 del PIDCP y artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.
- ²⁴ Este derecho a procurar asilo consta en el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, pero no figura en el PIDCP ni el Convenio Europeo de Derechos Humanos. La protección de quienes procuran asilo está otorgada también por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967.
- ²⁵ Para información acerca de cada uno de estos casos, véanse los anexos de los informes tercero y cuarto del Equipo encargado de prestar apoyo analítico y vigilar la aplicación de las sanciones establecido en virtud de la resolución 1526, documento de las Naciones Unidas S/2005/572, de 9 de septiembre de 2005, Anexo II. Véanse también los informes de los Estados al Comité de Sanciones de la resolución 1267 presentados con arreglo al párrafo 6 de la resolución 1455 (2003).
- ²⁶ En particular, el Pakistán ha pedido la asistencia del Grupo de Vigilancia para obtener pruebas e informaciones que respaldaran la congelación de los activos del reclamante a fin de fortalecer su argumentación ante el tribunal: documento de las Naciones Unidas S/AC.37/2003/(1455)/35, de 24 de abril de 2003, párrafo 6.
- ²⁷ En cambio, el texto del artículo 8 de la Declaración Universal no exige que los derechos u obligaciones sean de naturaleza civil.
- ²⁸ Observación General No. 13 del Comité de Derechos Humanos: Igualdad ante los tribunales y el derecho a ser oído públicamente y con las debidas garantías por un tribunal independiente establecido por ley (artículo 14), 13 de abril de 1984. En lugar de proponer una definición, el Comité instó a los Estados partes a que “expliquen con mayor detalle la manera en que los conceptos de ‘acusación de carácter penal’ y ‘derechos u obligaciones de carácter civil’ se interpretan en relación con sus respectivos sistemas jurídicos”.
- ²⁹ M. Nowak, *U. N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR commentary*, Kehl am Rhein: Engel, 2005, páginas 314, 315 y 318.
- ³⁰ *Ibíd.*, página 318.
- ³¹ Así se alegó ante el Comité de Derechos Humanos en el asunto *V.R.M.B. c. Canadá*, Comunicación No. 236/1987, de 26 de julio de 1988, párrafo 5.2
- ³² Comité de Derechos Humanos, *Ivon Landry c. Canadá*, Comunicación No. 112/1981, 8 de abril de 1986, párrafo 9.2. Confirmado por el Comité de Derechos Humanos en *Casanovas c. Francia*, Comunicación No. 441/1990, 10 de agosto de 1994, párrafo 5.2.
- ³³ *Ibíd.*
- ³⁴ Comité de Derechos Humanos, *Muñoz Hermoza c. Perú*, Comunicación No. 203/1986, 17 de noviembre de 1988, párrafos 11.3 y 12; *Casanovas c. Francia*, Comunicación No. 441/1990, 10 de agosto de 1994, párrafos 4.3 y 5.2.
- ³⁵ Comité de Derechos Humanos, *Paul Perterer c. Austria*, Comunicación No. 1015/2001, 20 de agosto de 2004, párrafo 9.2.
- ³⁶ Comité de Derechos Humanos, *Williams Adu c. Canadá*, Comunicación No. 654/1995, 12 de agosto de 1997, párrafo 6.3.

- ³⁷ Comité de Derechos Humanos, *I.P. c. Finlandia*, Comunicación No. 450/1991, 26 de julio de 1993, párrafo 6.2.
- ³⁸ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Engel y otros c. Países Bajos*, Sentencia, 8 de junio de 1976, párrafo 81.
- ³⁹ C. Ovey y R. C. A. White, *Jacobs and White European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, 3ª ed., 2002, página 141 (en adelante: Ovey y White (2002)).
- ⁴⁰ Véase, por ejemplo: Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *König c. Alemania*, Sentencia, 28 de junio de 1978, párrafos 88 y 89.
- ⁴¹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Sporrong y Lönnroth c. Suecia*, Sentencia, 23 de septiembre de 1982, párrafos 80 a 83.
- ⁴² Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Feldbrugge c. Países Bajos*, Sentencia, 29 de mayo de 1986, párrafos 26 a 40 (sobre el sistema de seguro de enfermedad); *Deumeland c. Alemania*, Sentencia, 29 de mayo de 1986, párrafos 60 a 74 (sobre el sistema de seguro de accidente de trabajo), y *Schuler-Zgraggen c. Suiza*, Sentencia, 24 de junio de 1993, párrafos 44 a 46 (sobre una pensión por invalidez).
- ⁴³ Véase, por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Vidacar s.a. y Opergrup s.l. c. España*, Decisión sobre la admisibilidad, 20 de abril de 1999 (asuntos No. 41601/98 y 41775/98).
- ⁴⁴ Resolución 1572 (2004) del Consejo de Seguridad, de 15 de noviembre de 2004, párrafo 9. El 7 de febrero de 2006 se incluyeron en las listas las tres primeras personas. Los fundamentos dados para su inclusión comprendían el hecho de que esas personas habían repetido declaraciones públicas en que se abogaba por la violencia contra instalaciones y funcionarios de las Naciones Unidas y contra extranjeros; habían dirigido y participado en actos de violencia de milicias urbanas, que incluían golpes, violaciones y ejecuciones extrajudiciales; que ciertas fuerzas comandadas por una de las personas incluidas había incurrido en el reclutamiento de niños soldados, secuestros, imposición de trabajo forzado, abuso sexual contra mujeres, arrestos arbitrarios y ejecuciones extrajudiciales, todo ello con violación de tratados sobre derechos humanos y del derecho internacional humanitario.
- ⁴⁵ Documento de las Naciones Unidas S/2005/572, de 7 de septiembre de 2005, párrafo 40.
- ⁴⁶ El Equipo encargado de prestar apoyo analítico y vigilar la aplicación de las sanciones establecido de conformidad con la resolución 1526 dijo en su tercer informe que la expresión todavía podría definirse mejor: documento S/2005/572 de las Naciones Unidas, de 2 de septiembre de 2005, párrafo 41. Véase también el párrafo 39: “la lista no tiene carácter penal, sino que en ella figuran los nombres de quienes han participado tangiblemente en el terrorismo de Al-Qaida o los talibanes o lo han apoyado, independientemente de que hayan sido acusados formalmente de un delito penal por cualquier instancia”. Y el cuarto informe del mismo equipo: “La lista no tiene por objeto constituir una medida preventiva, sino una medida punitiva”.
- ⁴⁷ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Case of Tinnelly & Sons Ltd. and others and Mcelduff and Others v. the United Kingdom*, Sentencia, 10 de julio de 1998. Véase también J.P. Loof, *Mensenrechten en staatsveiligheid: verenigbare grootheden?*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2005, páginas 320 a 324, y M.K. Bulterman, *Oh, baby, baby, it's a wild world*, en 30 *NJCM Bulletin* (Boletín del Comité de Juristas de los Países Bajos para los Derechos Humanos), 1069 a 1084 y 1079.
- ⁴⁸ Para que sea aplicable el artículo, no es indispensable probar que se ha violado otro derecho amparado por el Convenio. Basta que se haya alegado la infracción de otro derecho previsto en él. Véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Klass c. Alemania*, Sentencia, 6 de septiembre de 1978, párrafos 62 a 64.
- ⁴⁹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Klass c. Alemania*, Sentencia, 6 de septiembre de 1978, párrafo 67.
- ⁵⁰ *Ibíd.*, párrafo 69, citado también por Ovey y White (2002), página 390.

-
- ⁵¹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Leander c. Suecia*, Sentencia, 26 de marzo de 1987, párrafo 84, citado también por Ovey y White (2002), página 390. Véase también el asunto *Klass c. Alemania*, Sentencia, 6 de septiembre de 1978, párrafo 72.
- ⁵² Con arreglo al Convenio Europeo de Derechos Humanos, las decisiones relativas al asilo no están comprendidas en el artículo 6.
- ⁵³ Recomendación del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el derecho de los solicitantes de asilo a un recurso efectivo contra las decisiones de expulsión que rechazan su solicitud en el contexto del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, Rec(98)13, aprobada durante la 641ª reunión, celebrada el 18 de septiembre de 1998.
- ⁵⁴ Véase, por ejemplo, el informe del Grupo de Expertos sobre Liberia, documento de las Naciones Unidas S/2002/470, párrafos 158 y 159, citado por Ian Cameron, *Targeted Sanctions and Legal Safeguards*, informe al Gobierno de Suecia, 2002, página 7, nota de pie de página 17. Estas objeciones se referían al Comité de Sanciones sobre Liberia establecido en virtud de la resolución 1343 (2001). Véase también otro informe del Grupo de Expertos sobre Liberia, documento de las Naciones Unidas S/2004/396, de 1º de junio de 2004, párrafo 156, en el que se informa de que varias personas habían protestado en relación con su inclusión en la lista y habían sostenido que ya no mantenían ningún tipo de relación ni contacto con Charles Taylor. Véase, además, el informe del Grupo de Expertos sobre Liberia, documento de las Naciones Unidas S/2004/955, de 23 de noviembre de 2004, párrafo 171, donde se presenta otra alegación de inocencia. Estas últimas objeciones se referían al Comité de Sanciones sobre Liberia, establecido en virtud de la resolución 1521 (2003).
- ⁵⁵ Documento de las Naciones Unidas S/2005/745, de 25 de noviembre de 2005, párrafo 157.
- ⁵⁶ Por ejemplo: directrices del Comité de la resolución 1267 aprobadas el 7 de noviembre de 2002, modificadas el 10 de abril de 2003 y revisadas el 21 de diciembre de 2005, punto 8. El Comité de Sanciones sobre Liberia puede recibir, en circunstancias excepcionales, peticiones directas presentadas por individuos: véanse los procedimientos para llevar y actualizar la lista de personas sujetas a restricciones de viaje en cumplimiento de la resolución 1521 (2003), párrafo 3. Véase también el cuadro III en la página 44, que presenta una comparación de las prácticas de los comités de sanciones.
- ⁵⁷ Documentos de las Naciones Unidas S/RES/757 (1992), S/RES/760 (1992), S/RES/787 (1992) y S/RES/820 (1993).
- ⁵⁸ Tribunal Europeo de Justicia, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS contra Minister for Transport, Energy and Communications y otros*, C-84/95, 30 de julio de 1996.
- ⁵⁹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Case of Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*, asunto No. 45036/98, Gran Sala, 30 de junio de 2005.
- ⁶⁰ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *SEGI y otros contra 15 Estados de la Unión Europea*, asunto No. 6422/02, 23 de mayo de 2002.
- ⁶¹ Tribunal Europeo de Primera Instancia, *SEGI and others v. Council, Order*, T-338/02, 7 de junio de 2004.
- ⁶² *Ibid.*, párrafo 38.
- ⁶³ Tribunal Europeo de Primera Instancia, *Ahmed Ali Yusuf y Al Barakaat International Foundation contra Consejo y Comisión*, asunto T/306/01; *Yassin Abdullah Kadi contra Consejo y Comisión*, asunto T/315/01, de 21 de septiembre de 2005. Aunque las dos sentencias no son idénticas, las principales conclusiones jurídicas sobre las cuestiones pertinentes a los efectos de este trabajo son comparables y se basan en las mismas fuentes y el mismo razonamiento jurídico. Por lo tanto, ambas sentencias serán tratadas en una misma sección.
- ⁶⁴ En un principio, otras dos personas se sumaron a las impugnaciones del asunto *Yusuf*: Adirisak Aden y Abdi Abdulaziz Ali. Sin embargo, esas dos personas fueron excluidas de la lista a solicitud de Suecia el 26 de agosto de 2002. Véase, con más detalle: Per Cramér, *Recent Swedish experiences with targeted UN sanctions: erosion of trust in the Security Council*, en Erika de Wet y André Nollkaemper (editores), *Review of the Security Council by Member States*, Amberes, Intersentia, 2003, páginas 85 a 106.

- ⁶⁵ Corte Internacional de Justicia, *Asunto relativo a cuestiones de interpretación y aplicación del Convenio de Montreal de 1971 derivadas del incidente aéreo de Lockerbie (Jamahiriya Árabe Libia c. Reino Unido)*, medidas provisionales, *ICJ Reports*, 1992.
- ⁶⁶ Tribunal Especial para la ex Yugoslavia, *Fiscal c. Tadić*, Sentencia de apelación, 2 de octubre de 1995, párrafos 14 a 22; y Tribunal Especial para Rwanda, *Fiscal c. Kanyabashi*, Sentencia, 8 de junio de 1997.
- ⁶⁷ El artículo 297 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, en su versión revisada, dice así: “Los Estados miembros se consultarán a fin de adoptar de común acuerdo las disposiciones necesarias para evitar que el funcionamiento del mercado común resulte afectado por las medidas que un Estado miembro pueda verse obligado a adoptar ... para hacer frente a las obligaciones contraídas por el mismo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional”.
- ⁶⁸ El artículo 307 dice así: “Las disposiciones del presente Tratado no afectarán a los derechos y obligaciones que resulten de convenios celebrados, con anterioridad al 1 de enero de 1958 o, para los Estados que se hayan adherido, con anterioridad a la fecha de su adhesión, entre uno o varios Estados miembros, por una parte, y uno o varios terceros Estados, por otra”.
- ⁶⁹ Asunto *Kadi*, párrafos 178 a 208; y asunto *Yusuf*, párrafos 228 a 259.
- ⁷⁰ El Artículo 103 dice así: “En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta”.
- ⁷¹ Asunto *Kadi*, párrafos 209 a 232; y asunto *Yusuf*, párrafos 260 a 283.
- ⁷² Véase la sentencia de la Corte, 3 de febrero de 2006, *ICJ Report 2006* (en francés e inglés), en www.icj-cij.org.
- ⁷³ J. Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility*, Cambridge, 2002, páginas 246 y 247.
- ⁷⁴ Asunto *Kadi*, párrafos 234 a 252; y asunto *Yusuf*, párrafos 285 a 303.
- ⁷⁵ Obsérvese que el derecho de propiedad figura incluido en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y el Primer Protocolo del Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950, pero no en los Pactos Internacionales de 1966, de Derechos Económicos Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos.
- ⁷⁶ Asunto *Kadi*, párrafos 261 a 291; y asunto *Yusuf*, párrafos 309 a 346.
- ⁷⁷ Ese alcance fue propuesto por el Relator, John Dugard, en su Primer Informe sobre la Protección Diplomática (Comisión de Derecho Internacional, 52º período de sesiones, documento A/CN.4/506, párrafos 74, 87 y 88) pero no se incluyó en el proyecto de artículos presentado a la Sexta Comisión. (Comisión de Derecho Internacional, *Protección Diplomática, Títulos y textos de los proyectos de artículos adoptados por el Comité de Redacción en primera lectura*, documento de las Naciones Unidas A/CN.4/L.647, aprobado el 24 de mayo de 2004, artículo 2. Véase el informe de la Comisión de Derecho Internacional, 56º período de sesiones, Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones (Suplemento No. 10, A/59/10), párrafos 17 a 22.
- ⁷⁸ Tribunal Europeo de Justicia, *Yassin Abdullah Kadi contra Consejo*, recurso de casación contra la sentencia dictada el 21 de septiembre de 2005, asunto C-402/05 P, 24 de noviembre de 2005; Tribunal Europeo de Justicia, *Yusuf y Al Barakaat International Foundation contra Consejo y Comisión*, recurso de casación contra la sentencia dictada el 21 de septiembre de 2005, asunto C-415/05 P, 1º de diciembre de 2005.
- ⁷⁹ La expresión “asociado con” está explicada más detalladamente en la resolución 1617 (2005).
- ⁸⁰ Documento de las Naciones Unidas S/2005/572, de 9 de septiembre de 2005, párrafos 55 y 56, en especial la nota de pie de página 25.
- ⁸¹ Aunque podrá aducirse que el asunto *SEGI* se refería a disposiciones internas de la UE para la aplicación de la resolución 1373 que no se aplican directamente a las sanciones de la resolución

1267, en realidad el razonamiento del Tribunal puede aplicarse a las sanciones de la resolución 1267. Esas sanciones también pueden considerarse normas legales *in abstracto*, puesto que requieren la aplicación por los Estados miembros, ya que la Posición Común tiene que aplicarse por las Comunidades Europeas y los Estados miembros. Además, tampoco en el caso de las sanciones de la resolución 1267 la inclusión en las listas es el acto que lesiona los respectivos derechos humanos; los actos que pueden lesionarlos son las sanciones efectivamente impuestas debido a la inclusión en las listas. Aunque la imposición de las sanciones sea consecuencia directa de la inclusión en las listas, se trata de dos actos deferentes y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado con claridad que la inclusión en listas, por sí sola, no viola derechos humanos, sin pronunciarse acerca de si ocurre lo mismo con las sanciones que de ello resulten, porque no se había presentado ninguna prueba de tales consecuencias en el asunto que se juzgaba.

- ⁸² Documento de las Naciones Unidas S/2005/572, de 9 de septiembre de 2005, párrafo 54.
- ⁸³ Abreviaturas empleadas: FN = fecha de nacimiento; EP = Estado que propuso la inclusión; F = medidas financieras (congelación de fondos, activos financieros y recursos económicos de personas y entidades, incluidos los devengados por bienes pertenecientes o controlados directa o indirectamente por personas o entidades asociadas incluidas en la lista, y prohibición del acceso a los fondos o recursos financieros por las personas o entidades incluidas en la lista); OI = organizaciones internacionales; PNO = procedimiento de no objeción; LN = lugar de nacimiento; ES = Estado solicitante; V = viajes (prohibición de la entrada o el tránsito de personas incluidas en la lista en Estados distintos del Estado del comité de sanciones); casilla en blanco = las resoluciones pertinentes o sus directrices no contienen información.
- ⁸⁴ Véase el documento S/RES/1617 (2005), en cuyo párrafo 2 se precisa que la condición “asociado” con Al-Qaida, Osama bin Laden y los talibanes comprende la participación en la financiación, planificación, facilitación, preparación o comisión de actos o actividades ejecutados por Al-Qaida, Osama bin Laden o los talibanes o por una célula, entidad afiliada o grupo escindido o derivado de ellos o realizados en o bajo su nombre, junto con ellos o en apoyo de ellos.
- ⁸⁵ El criterio de la UE sobre los datos de identificación se encuentra en el párrafo 22 de las Orientaciones sobre las sanciones (documento 15114/05 del Consejo de la Unión Europea), que dice así: “La UE debería procurar en todos los casos garantizar que los datos de identificación facilitados en el momento de la inclusión de una persona en la lista sean suficientemente precisos para identificar sin ambigüedad a la persona objeto de las medidas. Tras la designación de una persona o entidad, debe tener lugar una revisión constante de los datos de identificación para precisarlos o ampliarlos, con la participación de todos los que puedan contribuir a este esfuerzo, en particular los Jefes de Misión de la UE en el tercer país de que se trate, las autoridades competentes de los Estados miembros y los organismos e instituciones financieros.” Véase <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/05/st15/st15114.es05.pdf>.
- ⁸⁶ Los Estados Miembros de la UE disponen, por lo menos, de plazos contados en “días hábiles” en lugar de días civiles para el examen de las propuestas de inclusión, con arreglo a la Posición Común 2001/931/PESC de la UE.
- ⁸⁷ El Comité sobre la República Democrática del Congo no tiene directrices formales, pero ha incluido en la lista a personas sobre la base del uso temporal de las directrices del Comité para Côte d’Ivoire.
- ⁸⁸ Resolución 1452 (2002) del Consejo de Seguridad, párrafo 1 a).
- ⁸⁹ Véase el segundo informe del Grupo de Vigilancia, de diciembre de 2003, página 22, sobre una solicitud de exención destinada a pagar impuestos y honorarios de abogados, en <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267mg.htm>.
- ⁹⁰ Jimmy Gurule, Secretario de Estado Adjunto del Tesoro, “*Update on Tracking the Financial Assets of Terrorists: One Year Later*”, disertación informativa en el Centro de la Prensa extranjera (Washington, DC), 9 de septiembre de 2002. Recibido en línea el 21 de marzo de 2006: <http://fpc.state.gov/13337.htm>

- ⁹¹ Esto sólo se ha aplicado por el Comité sobre Liberia, y sólo ha ocurrido durante seis meses durante toda su existencia.
- ⁹² La Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas ha sido encargada de elaborar propuestas y directrices tendientes a establecer procedimientos justos y claros, en virtud del párrafo 109 del documento A/Res/60/1 y el párrafo 20 del informe A/60/430 del Secretario General.
- ⁹³ A los efectos de este análisis, la independencia comprende dos aspectos: los referentes a la designación y a las decisiones. Sin perjuicio de la importancia de una designación independiente (por ejemplo, un grupo designado por el Secretario General con independencia del Consejo de Seguridad), el principal significado de la independencia se relaciona con el procedimiento de decisión. Según el *Black's Law Dictionary*, "independence" ("independencia") significa "not subject to control or influence of another person" ("que no está sometido al control ni la influencia de otra persona").
- ⁹⁴ Conforme a una interpretación estricta del derecho a un recurso efectivo, la competencia para disponer una reparación adecuada se entiende por lo general como una competencia para decidir, y no para aconsejar ni recomendar; es decir, que las decisiones de la autoridad sean vinculantes. Sin embargo, también cabe considerar otros factores.
- ⁹⁵ El acceso alude a que la persona debe tener acceso (directo) al recurso; es decir, que debe estar facultada para interponer un recurso y disponer de legitimación en el procedimiento. Otros elementos procesales son: el acceso a la información (el carácter completo (no expurgado) o parcial (expurgado) de la información justificativa); la oportunidad de ser oído en una audiencia; y la transparencia de las decisiones.
- ⁹⁶ Otro modelo interesante es el Grupo Consultivo sobre Kosovo, propuesto en el dictamen de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa sobre el posible establecimiento de un mecanismo de derechos humanos en Kosovo. Véase *European Commission for Democracy Through Law Opinion 280/2004*, 11 de octubre de 2004, párrafos 113 a 133, en [http://venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)033-e.asp](http://venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)033-e.asp)
- ⁹⁷ El Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas fue establecido por la resolución 351 (IV) de la Asamblea General el 9 de diciembre de 1949 para tratar los litigios entre las Naciones Unidas y sus funcionarios.
- ⁹⁸ Resolución 60/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, párrafo 109.
- ⁹⁹ Sobre la base de las normas generales de derecho administrativo, la equidad procesal también exigiría que las sanciones selectivas fueran imparciales en su aplicación (y no arbitrarias), y proporcionadas en el sentido de que no colidan indebidamente con derechos fundamentales. Con respecto a la imparcialidad en la aplicación, las recientes mejoras de las prácticas referentes a las normas para la inclusión en las listas de sanciones parecen acercarse a las normas mínimas de aplicación no arbitraria e imparcial. Sería posible fortalecerlas mediante el establecimiento de reglas y normas coherentes acerca del contenido de las informaciones justificativas (recomendaciones de la sección IV (A2)) y un plazo más amplio para el examen de las propuestas de inclusión en las listas (A3). Las actuales políticas de exención para atender necesidades básicas, teniendo en cuenta su normalización por los comités de sanciones del Consejo de Seguridad, parecen cumplir los criterios de proporcionalidad y las expectativas referentes a los derechos fundamentales. El hecho de que las congelaciones de activos no constituyen confiscaciones, sino una suspensión del acceso a una parte del patrimonio, asegura que no se despoje del derecho de propiedad.
- ¹⁰⁰ Por ejemplo, el acceso de las personas al mecanismo de revisión no tiene que ser forzosamente directo, siempre que la posibilidad de acceso esté garantizada. Del mismo modo, si bien el derecho a un recurso efectivo sugiere que algún mecanismo de revisión disponga de facultades vinculantes o pueda resolver los asuntos (y no solamente asesorar o recomendar), la responsabilidad final de la decisión puede permanecer a cargo del comité de sanciones o del Consejo de Seguridad. Cabe aducir que un órgano de revisión con facultades consultivas, sin

competencia para dictar decisiones vinculantes, puede considerarse un recurso efectivo, en particular si sus decisiones se hacen públicas.

- 101 A pesar de que la expresión “personas y entidades” se emplea en todo este trabajo, las entidades plantean problemas propios, cuyas consecuencias no han sido tratadas aquí. Teniendo en cuenta la experiencia relativamente reciente con entidades que piden su exclusión de las listas, hace falta un análisis más completo. Además, en este trabajo no se ha tratado la cuestión de la indemnización de las personas incluidas en las listas indebidamente.

Apéndice A

Diagramas del Centro de Coordinación administrativo y el mecanismo de examen

Figura I
Centro de Coordinación administrativo

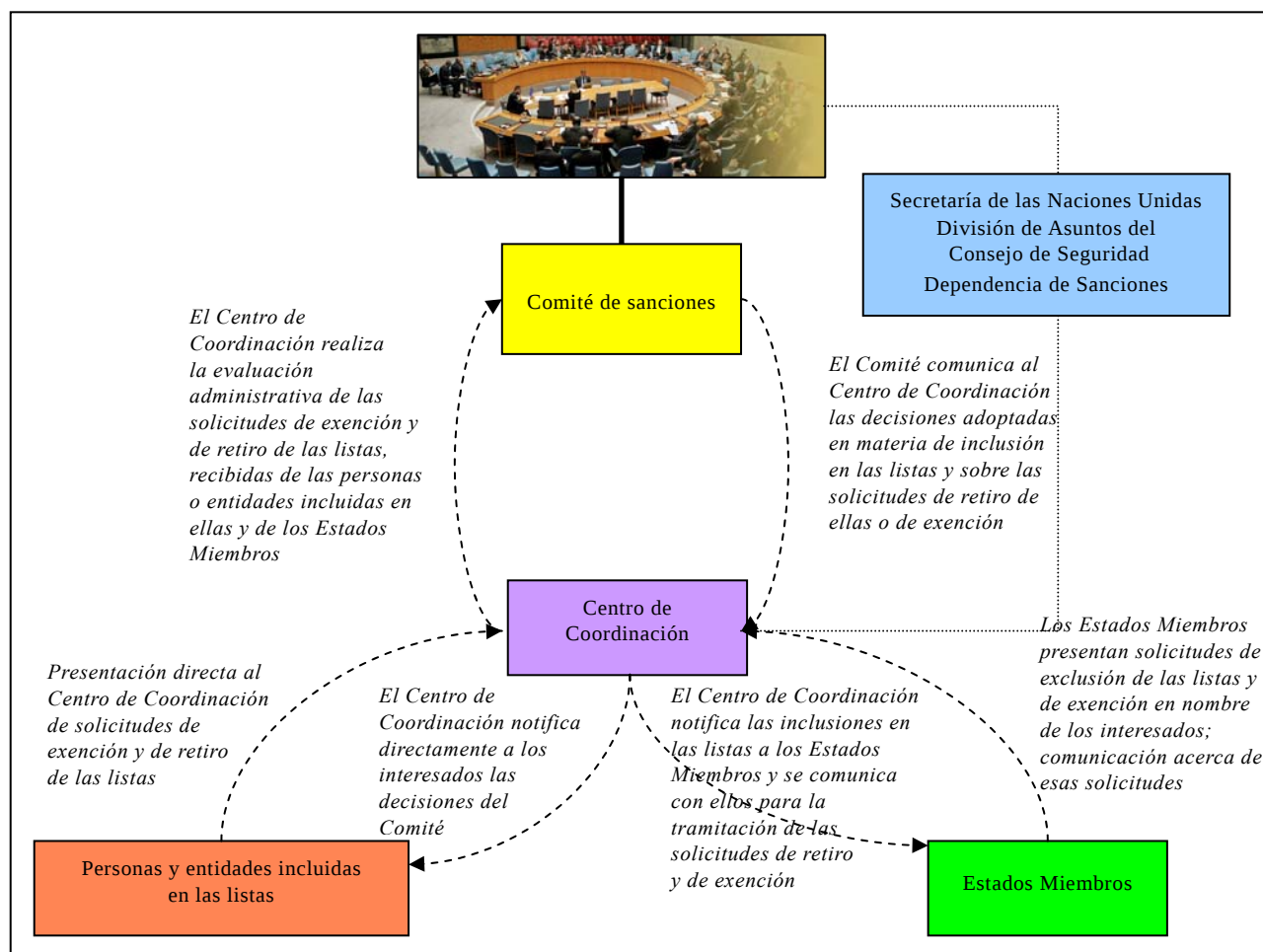
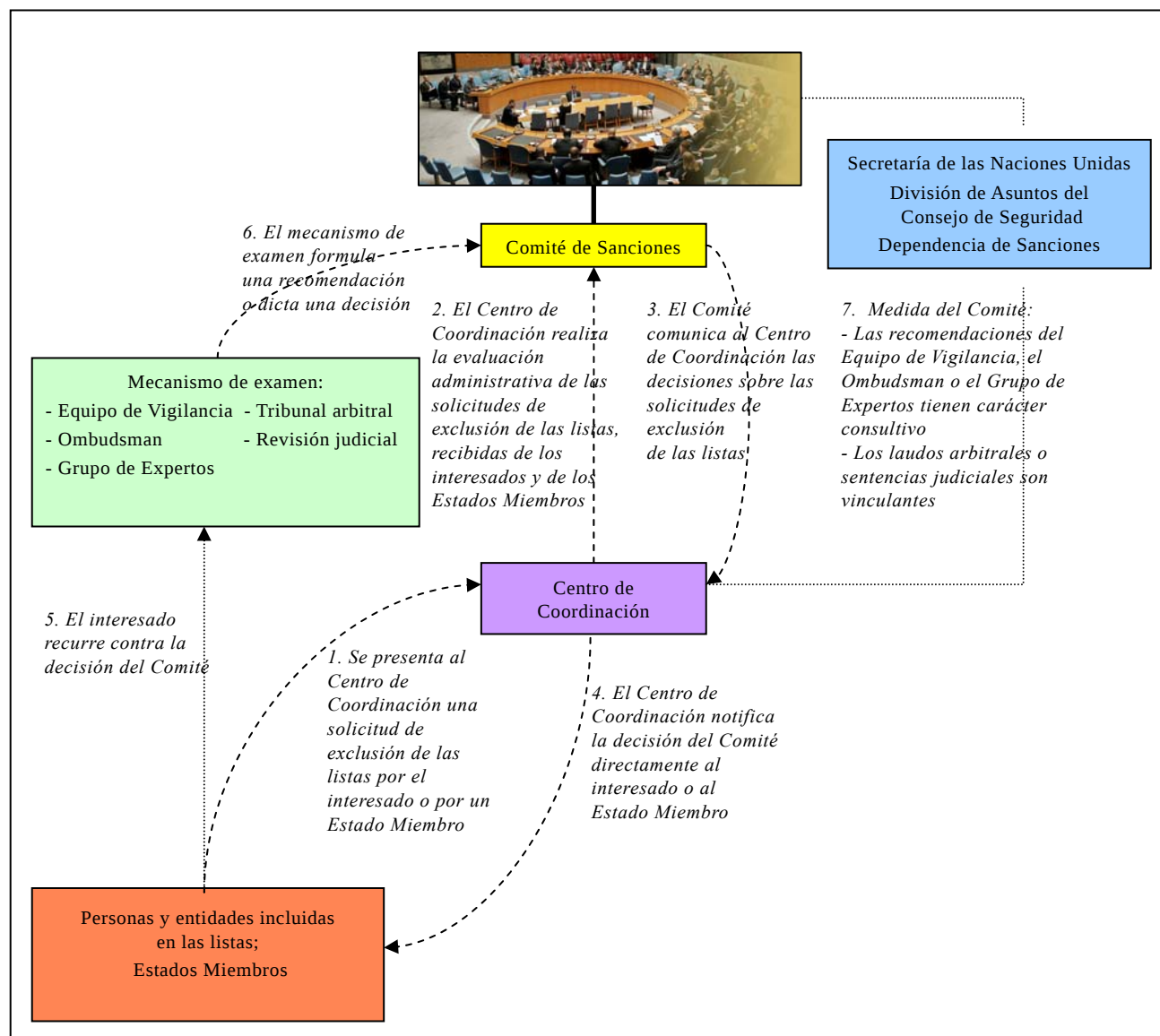


Figura II
Mecanismos de examen



Apéndice B

Recomendaciones y alternativas para mejorar la justicia y la claridad de los procedimientos

Para resolver los defectos de los actuales procedimientos de los comités de sanciones del Consejo de Seguridad, recomendamos las siguientes propuestas:

Inclusión en las listas

- 1. En las resoluciones del Consejo de Seguridad los criterios para la inclusión en las listas deben ser detallados, pero no exhaustivos.*
- 2. Establecimiento de normas y criterios generales para la información justificativa.*
- 3. Ampliación de los plazos para el examen de las propuestas de inclusión en las listas de dos o tres días a cinco a diez días hábiles para todos los comités de sanciones.*
- 4. En la medida de lo posible, un órgano de las Naciones Unidas debería: a) notificar a cada interesado su inclusión en la lista, las medidas que se le imponen y los procedimientos de exención y exclusión de la lista; y b) facilitarle una versión expurgada de la información justificativa y los fundamentos de la inclusión en la lista.*

Cuestiones de procedimiento

- 1. Designación de un centro de coordinación administrativa en la Secretaría para tratar todas las peticiones de exclusión de las listas y de exenciones, así como para notificar a quienes han sido incluidos en las listas.*
- 2. Establecimiento de una revisión bienal de bienal de las inclusiones en las listas.*
- 3. Mejoramiento de la eficacia de los comités de sanciones mediante plazos para responder a las peticiones de inclusión en las listas, exclusión de ellas y otorgamiento de exenciones, así como normas y criterios claros para la exclusión de las listas.*
- 4. Mayor transparencia de las prácticas de los comités a través de mejores sitios Web, frecuentes declaraciones de prensa y una difusión más amplia de sus reglamentaciones.*

Alternativas respecto de un mecanismo de revisión

Más allá de las mejoras de orden procesal, hace falta alguna clase de mecanismo de revisión ante el cual las personas o entidades puedan recurrir contra las decisiones referentes a su inclusión en las listas. Entre las posibilidades que cabe considerar figuran las que siguen:

1. *Un mecanismo de revisión bajo la autoridad del Consejo de Seguridad para el examen de las peticiones de exclusión de las listas.*

- a) Equipo de Vigilancia: ampliar el mandato del Grupo ya existente.
- b) Ombudsman: designar a una personalidad eminente que actúe en la relación con las Naciones Unidas.
- c) Grupo de Expertos: crear un órgano encargado de conocer en las peticiones.

2. *Un tribunal arbitral independiente para examinar las propuestas de exclusión de las listas.*

3. *Revisión judicial de las decisiones sobre exclusión de las listas.*
