



# Asamblea General

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

---

## Consejo de Derechos Humanos

39º período de sesiones

10 a 28 de septiembre de 2018

Tema 3 de la agenda

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

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

### **Nota de la Secretaría**

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe del Relator Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, Idriss Jazairy, preparado de conformidad con las resoluciones 27/21 y 36/10 del Consejo. El Relator Especial presenta en él información actualizada sobre la situación en cuatro países y hace un llamamiento a que se negocien y aprueben una declaración y directrices de las Naciones Unidas sobre las sanciones y los derechos humanos. El Relator Especial examina la aplicación del derecho internacional humanitario a la adopción de medidas coercitivas unilaterales en el contexto de la República Islámica del Irán y resalta los problemas que plantean los efectos extraterritoriales de las sanciones. Además, pide que se nombre a un representante especial del Secretario General para las medidas coercitivas unilaterales.

---

\* El presente informe se presentó con retraso para que se pudiera incluir en él la información más reciente.



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

### Índice

|  | <i>Página</i> |
|--|---------------|
| I. Introducción .....  | 3             |
| II. Sinopsis de las actividades del Relator Especial .....   | 3             |
| III. Acontecimientos recientes relacionados con el uso de sanciones unilaterales .....   | 3             |
| IV. Argumentos en favor de un proyecto de declaración y directrices de las Naciones Unidas<br>sobre las sanciones y los derechos humanos ..... | 5             |
| V. Cuestiones actuales que son motivo de notable preocupación .....  | 8             |
| A. El aumento de las sanciones generales aplicadas como instrumento de la guerra<br>económica .....  | 8             |
| B. La reimposición de un embargo general contra la República Islámica del Irán .....   | 10            |
| C. Sanciones a la Federación de Rusia y sus consecuencias económicas y sociales .....  | 14            |
| D. Escalada de las medidas de sanción .....  | 15            |
| VI. Conclusiones y recomendaciones .....   | 18            |
| <br>Anexo  |               |
| Elements for a draft General Assembly declaration on unilateral coercive measures and the rule<br>of law (updated) .....                       | 19            |

---

\*\* El anexo del informe se distribuye tal como se recibió, únicamente en el idioma en que se presentó.

## I. Introducción

1. El presente documento es el cuarto informe anual que presenta al Consejo de Derechos Humanos el Relator Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, en cumplimiento de su mandato establecido en las resoluciones 27/21 y 36/10 del Consejo.

2. El Relator Especial desea aclarar desde el principio que, si bien su mandato se refiere a las “medidas coercitivas unilaterales”, entendidas como medidas coercitivas no forzosas transnacionales distintas de las establecidas por el Consejo de Seguridad conforme a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, en el presente informe usa libre e indistintamente las expresiones “medidas coercitivas unilaterales”, “sanciones unilaterales”, “sanciones internacionales” o simplemente “sanciones”.

## II. Sinopsis de las actividades del Relator Especial

3. El 18 de octubre de 2017 el Relator Especial presentó un informe a la Asamblea General (A/72/370). En él examinó las novedades con respecto a las sanciones unilaterales aplicadas a determinados países, y trató algunos aspectos de la cuestión de la extraterritorialidad en relación con las sanciones unilaterales.

4. Del 19 al 22 de junio de 2017 el Relator Especial realizó una visita oficial a las instituciones de la Unión Europea (A/HRC/39/54/Add.1). Al término de su visita elogió las medidas de protección previstas en la legislación sobre sanciones, como las garantías procesales para las personas afectadas por dichas sanciones y la posibilidad de interponer recursos. Exhortó a la Unión Europea a colaborar a nivel internacional para minimizar la repercusión de las medidas restrictivas en los derechos humanos, entre otras cosas participando en las negociaciones relativas a una declaración sobre las medidas coercitivas unilaterales y el estado de derecho.

5. Además, del 13 al 17 de mayo de 2017 el Relator Especial visitó la República Árabe Siria (A/HRC/39/54/Add.2). Al concluir su visita, el Relator Especial expresó su preocupación por el hecho de que los actuales regímenes de medidas coercitivas unilaterales y múltiples habrían tenido el efecto de bloquear casi por completo el comercio con ese país y, en particular, habrían reducido la capacidad de los agentes humanitarios no gubernamentales de llevar a cabo su labor en él. Exhortó a los Estados a adoptar medidas para garantizar que las exenciones humanitarias a los regímenes de sanciones en la República Árabe Siria se aplicaran y se hicieran efectivas.

6. El 27 de junio de 2018 el Relator Especial presentó una ponencia en una actividad paralela organizada por la Asociación Internacional de Juristas Demócratas que llevó por título “Siria: una perspectiva diferente”. Su intervención se centró en las conclusiones de su reciente visita a la República Árabe Siria, y en ella exhortó a los Estados a determinar formas prácticas de eliminar las repercusiones que las medidas coercitivas unilaterales tenían para las entidades humanitarias que actuaban en el país.

## III. Acontecimientos recientes relacionados con el uso de sanciones unilaterales

7. Con respecto al uso de sanciones unilaterales contra una serie de países, en el último año se han producido varios acontecimientos importantes. Además de la información detallada sobre la República Islámica del Irán y la Federación de Rusia que figura en el presente informe, el Relator Especial examina brevemente algunos sucesos recientes. Debido a las limitaciones impuestas a la extensión del presente informe, en el próximo informe del Relator Especial a la Asamblea General se detallarán otras situaciones.

### República Islámica del Irán

8. El Relator Especial sigue vigilando de cerca los preocupantes acontecimientos relacionados con las sanciones unilaterales contra la República Islámica del Irán, y a continuación amplía sus observaciones a las preocupaciones que ha planteado la retirada de los Estados Unidos del Plan de Acción Integral Conjunto. Observa la reciente solicitud de iniciar un proceso contencioso ante la Corte Internacional de Justicia para impugnar la reimposición de sanciones anunciada por los Estados Unidos<sup>1</sup>. En esa solicitud se argumenta que la imposición de sanciones incumple varias disposiciones del Tratado de Amistad, Comercio y Derechos Consulares entre los Estados Unidos y el Irán, de 1955<sup>2</sup>. El Relator Especial acoge con beneplácito la confianza en la imparcialidad de la justicia internacional para resolver las controversias jurídicas derivadas de la aplicación de sanciones.

### Qatar

9. El Relator Especial sigue vigilando los efectos de las medidas restrictivas, todavía en vigor, que un grupo de países adoptó contra Qatar en junio de 2017. Como señala en su informe más reciente a la Asamblea General (A/72/370), las medidas coercitivas en vigor plantean una serie de cuestiones jurídicas. Sigue compartiendo las preocupaciones expresadas en junio de 2017 por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el sentido de que esas medidas son excesivamente amplias en cuanto a su alcance y aplicación, y concuerda en que pueden perturbar gravemente la vida de miles de mujeres, niños y hombres tan solo porque pertenecen a una de las nacionalidades involucradas en la controversia (véase A/72/370, párrs. 16 a 18).

10. El Relator Especial observa también que la reciente decisión de Qatar de iniciar un proceso contencioso ante la Corte Internacional de Justicia<sup>3</sup>, basado en los presuntos incumplimientos de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial cometidas al imponerse medidas contra ese país, debería ser una oportunidad para que la Corte, como principal órgano judicial de las Naciones Unidas, aclarara de forma general las cuestiones jurídicas relacionadas con la práctica de imponer sanciones con arreglo al derecho internacional (incluidas las normas internacionales de derechos humanos). Es probable que la forma en que resuelva la Corte las cuestiones jurídicas planteadas en dicho proceso tenga repercusiones que trasciendan con mucho el caso puntual de las medidas adoptadas contra Qatar. El Relator Especial ha observado que la Corte, en su providencia de 23 de julio de 2018, por la que otorgó parcialmente las medidas provisionales solicitadas por Qatar, dictaminó que eran atendibles por lo menos algunos de los argumentos con que ese país reivindicaba sus derechos en virtud del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, por lo que la situación justificaba que se concedieran algunas medidas provisionales en espera del fallo definitivo de la Corte. Durante las actuaciones relativas a la solicitud de medidas provisionales se hizo referencia a las conclusiones de la misión técnica enviada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), en el sentido de que las medidas adoptadas respecto de Qatar podrían tener repercusiones duraderas en el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los afectados<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Véase [www.icj-cij.org/files/case-related/175/175-20180717-PRE-01-00-EN.pdf](http://www.icj-cij.org/files/case-related/175/175-20180717-PRE-01-00-EN.pdf).

<sup>2</sup> Véase [www.state.gov/documents/organization/275251.pdf](http://www.state.gov/documents/organization/275251.pdf).

<sup>3</sup> Véase *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates)*. Qatar presentó su solicitud de inicio de actuaciones el 11 de junio de 2018. Del 27 al 29 de junio de 2018 la Corte celebró audiencias sobre la solicitud de medidas provisionales presentada por Qatar.

<sup>4</sup> Véase *Qatar v. United Arab Emirates*, providencia del 23 de julio de 2018, y el informe de la misión técnica del ACNUDH al Estado de Qatar titulado "Report on the impact of the Gulf crisis on human rights" (diciembre de 2017).

### **República Árabe Siria**

11. Durante su visita a la República Árabe Siria, el Relator Especial expresó su preocupación por el número de organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales que señalaron que los efectos de los múltiples y superpuestos regímenes de sanciones, en particular financieras, habían reducido gravemente su capacidad de realizar actividades humanitarias en el país. Además, el impacto económico en la ciudadanía siria y sus posibilidades de obtener determinados medicamentos, especialmente para problemas de salud persistentes, y repuestos para bombas de agua y generadores eléctricos constituyen violaciones muy alarmantes de sus derechos humanos. El Relator Especial exhorta a todas las partes en el conflicto a iniciar conversaciones serias sobre la manera de hacer frente al “efecto inhibitor” de las sanciones en las actividades humanitarias en la República Árabe Siria, en particular por lo que atañe a las transferencias financieras, así como sobre la forma de eliminar los efectos de las sanciones en los derechos humanos de la ciudadanía siria.

### **Zimbabwe**

12. El 2 de marzo de 2018 los Estados Unidos de América prorrogaron hasta 2019 la aplicación de su régimen de sanciones contra Zimbabwe<sup>5</sup>. Ya el 12 de febrero de 2018 la Unión Europea había renovado por un año la vigencia de sus medidas restrictivas contra ese país. El Relator Especial expresa su preocupación por el hecho de que durante las elecciones nacionales de julio de 2018 se aplicaron a determinados políticos de Zimbabwe sanciones que constituyen una medida coercitiva innecesaria, que afectó negativamente al derecho de los zimbabuenses a decidir su futuro político.

## **IV. Argumentos en favor de un proyecto de declaración y directrices de las Naciones Unidas sobre las sanciones y los derechos humanos**

13. En su anterior informe al Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial propuso, entre otras cosas, los elementos de un proyecto de declaración de la Asamblea General sobre las medidas coercitivas unilaterales y el estado de derecho (véase A/HRC/36/44, anexo, apéndice II). Además de una serie de principios básicos relativos a las sanciones unilaterales, el proyecto de texto contenía normas de conducta, de aceptación universal o general, que los Estados deberían aplicar durante el período de transición anterior a la suspensión y eliminación de las sanciones unilaterales, con miras a mitigar sus consecuencias adversas para el respeto de los derechos humanos. El Relator Especial desea aclarar aquí el contenido y el alcance de algunas de las normas aceptadas de conducta que la Asamblea General debería reafirmar. Ello es en respuesta a lo solicitado al Relator Especial por el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 37/21, en el sentido de que, “teniendo en cuenta las opiniones de los Estados Miembros, [el Relator Especial] identifique un conjunto de elementos que deban tenerse en cuenta, según proceda, en la preparación de un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, y presente esos elementos al Consejo de Derechos Humanos en su próximo informe”. Además de la solicitud de observaciones que envió a todos los Estados Miembros el 10 de mayo, el Relator Especial hace un llamamiento a los Estados interesados para que examinen este asunto durante el diálogo interactivo acerca del presente informe. Los elementos actualizados del proyecto de declaración figuran en el anexo del presente documento.

### **Evaluaciones del impacto de las sanciones en los derechos humanos**

14. Entre los elementos del proyecto de declaración figura la norma de que, sin perjuicio de la legitimidad o no legitimidad de las medidas coercitivas unilaterales con respecto al derecho internacional, antes de que se apliquen (y mientras permanezcan en vigor) se debe

<sup>5</sup> Véase [www.federalregister.gov/documents/2018/03/05/2018-04628/continuation-of-the-national-emergency-with-respect-to-zimbabwe](http://www.federalregister.gov/documents/2018/03/05/2018-04628/continuation-of-the-national-emergency-with-respect-to-zimbabwe).

evaluar su impacto en los derechos humanos; esa norma se formula del siguiente modo: “Las partes que apliquen sanciones unilaterales tienen la obligación de realizar una evaluación transparente del impacto de las medidas previstas en los derechos humanos, y de examinar periódicamente los efectos de su aplicación, incluso en lo que respecta a sus efectos adversos en los derechos humanos” (véase A/HRC/36/44, anexo (en inglés únicamente), apéndice II, párr. 13 a)).

15. Las evaluaciones del impacto en los derechos humanos, en general, son instrumentos para examinar políticas, leyes, programas y proyectos a fin de determinar y medir sus efectos en los derechos humanos<sup>6</sup>. Al formular sanciones, una condición previa debería ser siempre la realización de evaluaciones exhaustivas de su impacto en los derechos humanos, tanto más cuanto que se ha comprobado repetidamente que las sanciones internacionales tienen consecuencias negativas para el ejercicio de esos derechos<sup>7</sup>. Esas evaluaciones deberían realizarlas las autoridades competentes del Estado que preparase un régimen de sanciones, pero también podrían hacerlas organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones internacionales, especialmente en los casos en que el Estado o los Estados responsables no las realizaran.

16. Toda evaluación del impacto de los programas de sanciones en los derechos humanos debería realizarse *ex ante*, es decir, antes de que las medidas entraran en vigor, a fin de medir sus posibles efectos futuros en los derechos humanos y, en su caso, se debería ajustar o modificar el régimen de sanciones para prevenir la violación de esos derechos. También es importante realizar evaluaciones *ex post* para medir la repercusión real de las sanciones aplicadas, comparando la situación del momento con la anterior a la adopción de esas medidas, y se debería realizar una vigilancia constante mientras permanezca en vigor el programa de sanciones. La labor de vigilancia debería servir para responder, entre otras, a las siguientes preguntas:

a) ¿Qué medidas de mitigación han adoptado los responsables para reducir cualquier efecto negativo previsto en la evaluación?

b) ¿Se ha materializado alguno de los riesgos o efectos adversos para los derechos humanos previstos en la evaluación? En caso afirmativo, ¿quiénes son los afectados? ¿Han adoptado los responsables medidas para mitigar los efectos negativos de esos riesgos?

c) ¿Se han planteado riesgos importantes para los derechos humanos o ha habido repercusiones que se hubieran previsto en la evaluación? En caso afirmativo, ¿quiénes son los afectados?

d) ¿Ha habido quejas reiteradas por las medidas de intervención? En caso afirmativo, ¿quiénes son los afectados?<sup>8</sup>

17. Cabe prever que las evaluaciones del impacto de los regímenes de sanciones en los derechos humanos serán importantes para promover la rendición de cuentas, así como para aclarar el alcance de las obligaciones en materia de derechos humanos y el grado en que los responsables las han cumplido. Por lo general, las evaluaciones determinarán la medida en que el régimen que se examina comprende mecanismos eficaces de rendición de cuentas<sup>9</sup>.

18. También es importante que en las evaluaciones del impacto sobre los derechos humanos se dé cabida a la participación pública efectiva de las poblaciones afectadas por las sanciones, y que se difunda de manera pública (y amplia) la información reunida.

19. La realización de evaluaciones del impacto real de las sanciones en los derechos humanos debería convertirse en una norma inderogable en el caso de las sanciones impuestas por grupos de Estados u organizaciones regionales. En 2014 la Asamblea

<sup>6</sup> Véase Nordic Trust Fund y Grupo del Banco Mundial, “Human rights impact assessments: a review of the literature, differences with other forms of assessments and relevance for development” (2013).

<sup>7</sup> En el documento A/70/345, párrs. 10 a 47, figuran ejemplos de efectos adversos de las sanciones en los derechos humanos.

<sup>8</sup> Véase Nordic Trust Fund y Grupo del Banco Mundial, “Human rights impact assessments: a review of the literature”.

<sup>9</sup> *Ibid.*

Parlamentaria del Consejo de Europa aprobó una resolución en que solicitó a todos los Estados miembros del Consejo que velaran por que las organizaciones internacionales de las que eran integrantes estuvieran sujetas, según procediera, a mecanismos vinculantes para vigilar su cumplimiento de las normas de derechos humanos, y que garantizaran que sus decisiones se aplicaran<sup>10</sup>. Los Estados miembros deberían ratificar, en la medida de lo posible, los instrumentos de derechos humanos y formular directrices claras sobre la renuncia a la inmunidad por las organizaciones internacionales o la limitación de la inmunidad de que estas gozan ante los tribunales nacionales, a fin de que su necesaria inmunidad funcional no impidiera someterlas a escrutinio, en particular respecto de su adhesión a las normas inderogables de derechos humanos<sup>11</sup>.

### Revisión judicial y recursos efectivos

20. Otra “norma aceptada de conducta” fundamental que el Relator Especial sugirió se formula del siguiente modo: los siguientes destinatarios deberían disponer de mecanismos para velar por que se les apliquen las debidas garantías procesales y dispongan de la posibilidad de revisión judicial para ejercer su derecho a interponer recursos y obtener reparación por los efectos de las medidas coercitivas unilaterales:

a) los grupos afectados, incluso si no hubieran sido el objeto de las sanciones (integrales o sectoriales);

b) los particulares y las personas y entidades jurídicas objeto de las sanciones que no hubieran tenido la posibilidad de gozar de las debidas garantías procesales (véase A/HRC/36/44, anexo, apéndice II, párr. 13 d)).

21. En este aspecto, la premisa es que algunos regímenes de sanciones funcionan de tal modo que se suspende en la práctica el ejercicio del derecho de los afectados a un juicio imparcial. Como ha subrayado anteriormente el Relator Especial, la posibilidad de revisión judicial para ejercer el derecho a interponer recursos y obtener reparación en caso de medidas coercitivas unilaterales es un requisito basado en una serie de instrumentos multilaterales de derechos humanos, en que son partes los principales países y entidades que aplican sanciones. El derecho de las víctimas a presentar recursos en caso de violaciones del derecho internacional de los derechos humanos se establece, por ejemplo, en los artículos 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 39 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 6 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y el artículo 14 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (véase A/71/287, párrs. 22 a 27).

22. El derecho a un juicio imparcial está consagrado en el artículo 14, párr. 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, conforme al cual 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 o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. Es indiscutible que las sanciones repercuten por lo menos en el ejercicio de los derechos y obligaciones de las personas afectadas y, por consiguiente, dan a estos el carácter “civil” a que se refiere el artículo 14, párrafo 1. Tal es el caso con independencia de que las sanciones, por ejemplo la congelación de activos, correspondan al ámbito penal<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, resolución 1979 (31 de enero de 2014) sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales.

<sup>11</sup> Véase Dinah Shelton, *Remedies in International Human Rights Law* (Oxford, Oxford University Press, 2015), pág. 51.

<sup>12</sup> Con respecto a la cuestión de si las sanciones (impuestas por las Naciones Unidas) equivalen a cargos penales, véase E. de Wet, “Holding the United Nations Security Council accountable for human rights violations through domestic and regional courts: a case of ‘be careful what you wish for’?”, en Jeremy Farrall y Kim Rubenstein, editores, *Sanctions, Accountability and Governance in a Globalised World* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), págs. 143 a 168.

23. Lo que debe subrayarse es que la falta de mecanismos eficaces de revisión judicial de las sanciones unilaterales y la falta de vías de recurso y reparación para las víctimas, según proceda, equivale a una denegación de justicia<sup>13</sup>. Ello debería ser incontrovertible. Se ha observado, por cierto, que en la mayoría de los ordenamientos jurídicos se reconoce actualmente la importancia de salvaguardar el derecho de acceso a órganos independientes que garanticen un juicio imparcial a todo aquel que alegue con fundamento que se han vulnerado sus derechos. De hecho, en su definición de los derechos jurídicos muchos autores incorporan el elemento de la exigibilidad, porque el concepto de derecho entraña para los demás el deber correlativo de actuar o abstenerse de actuar, según proceda, para que su titular ejerza ese derecho. De no imponerse de algún modo el cumplimiento de un deber, existe el riesgo de que se considere a este una obligación asumida en forma voluntaria, que puede cumplirse o no discrecionalmente<sup>14</sup>.

## V. Cuestiones actuales que son motivo de notable preocupación

### A. El aumento de las sanciones generales aplicadas como instrumento de la guerra económica

24. En los últimos meses se ha observado que se recurre de forma creciente a las sanciones, algunas de las cuales, resulta claro, no están dirigidas a objetivos específicos ni pretenden ser “selectivas”, sino que son claramente generales, como en el caso de las medidas adoptadas contra la República Islámica del Irán. Puede defenderse razonablemente que la aplicación de un régimen amplio de medidas coercitivas unilaterales, que supongan incluso la imposición a nacionales de terceros países de legislación interna en materia de sanciones, cuyos efectos se equiparan prácticamente a los de un bloqueo contra un país extranjero, equivale a utilizar la guerra económica<sup>15</sup>. Las consecuencias adversas y de posible gran alcance de esas medidas en los derechos humanos son evidentes. Se ha sostenido de forma convincente que el concepto de guerra económica, que no constituye una expresión técnica de derecho internacional, puede abarcar no solo la conducta en tiempo de guerra (los métodos de guerra económicos como los bloqueos bélicos y el bombardeo estratégico de la infraestructura industrial), sino también medidas (o contramedidas) económicas descentralizadas en tiempo de paz, como los bloqueos civiles o incluso los boicots adoptados voluntariamente por los ciudadanos de un Estado contra los productos de otro y las sanciones colectivas impuestas por el Consejo de Seguridad<sup>16</sup>. Las medidas de guerra económica “descentralizadas” que se aplican en tiempo de paz se han definido como medidas adoptadas unilateralmente por un Estado contra la economía de otro Estado para ejercer presión a fin de lograr un cambio en la conducta del objetivo al cual van dirigidas. Pueden figurar entre esas medidas el embargo económico o el boicot, la disminución o el retiro de la ayuda económica y otras restricciones al comercio, como por ejemplo la reducción de contingentes o el embargo preventivo de los activos financieros del Estado objeto de sanciones<sup>17</sup>.

25. La tendencia a recurrir cada vez más a sanciones generales combinadas con sanciones secundarias es particularmente cuestionable y plantea importantes preocupaciones relacionadas con los derechos humanos, puesto que las medidas

<sup>13</sup> Véase, en general, Jan Paulsson, *Denial of Justice in International Law* (Cambridge, Cambridge University Press, 2005); Antonio Cançado Trindade, *The Access of Individuals to International Justice* (Oxford, Oxford University Press, 2011); y Robert Kolb, *La bonne foi en droit international public* (París, Presses Universitaires de France, 2000).

<sup>14</sup> Véase Dinah Shelton, *Remedies in International Human Rights Law*, pág. 17.

<sup>15</sup> Véase, en general, Stephen. C. Neff, “Boycott and the law of nations: economic warfare and modern international law in historical perspective”, *British Yearbook of International Law*, vol. 59, núm. 1 (1989).

<sup>16</sup> Véase V. Lowe y A. Tzanakopoulos, “Economic warfare” en *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Rüdiger Wolfrum, editor. (Oxford, Oxford University Press, 2012).

<sup>17</sup> *Ibid.*

consideradas, al menos en algunos casos, equivalen en la práctica a alguna forma de bloqueo y puede considerarse que vulneran algunas de las normas más fundamentales del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos. Si bien los embargos generales, aplicados junto con sanciones secundarias, no se ajustan evidentemente al concepto de bloqueo “en tiempo de guerra” en el sentido del derecho internacional humanitario<sup>18</sup>, puede considerarse que la (posible) similitud de sus efectos en la población civil de los países afectados exige que se apliquen, *mutatis mutandis*, los requisitos del derecho de los conflictos armados (derecho internacional humanitario) y los principios de necesidad, proporcionalidad y discriminación a las sanciones económicas (en tiempo de paz) no coercitivas que puedan equivaler a un bloqueo<sup>19</sup>. El principio de discriminación en el derecho de los conflictos armados (denominado también “principio de distinción”)<sup>20</sup> se refiere a la clara distinción entre combatientes y no combatientes y al imperativo de que todo uso de la fuerza sea patentemente necesario, proporcional a la necesidad y capaz de distinguir entre combatientes y no combatientes<sup>21</sup>.

26. Sostener que los criterios que recoge el derecho de los conflictos armados no son aplicables (al menos *mutatis mutandis*) a las sanciones económicas que equivalen a un bloqueo de facto conduciría a un resultado absurdo e inaceptable: si así fuera, los civiles se verían privados en tiempos de paz de la protección que el derecho internacional humanitario ofrece en tiempo de guerra contra exactamente los mismos tipos de medidas. Se acepta ampliamente que los bloqueos en tiempo de guerra no habrán de entrañar la inanición ni los “castigos colectivos” de la población afectada, conducta que resulta contraria a las normas del derecho de los conflictos armados, y en particular al artículo 33 del Convenio de Ginebra relativo a la Protección debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra (Cuarto Convenio de Ginebra). Las salvaguardias del derecho internacional humanitario se han establecido principalmente para proteger a la población civil contra los efectos de las operaciones militares en un conflicto armado, pero no hay ninguna razón por la cual esas salvaguardias no deban aplicarse a las sanciones económicas impuestas durante un conflicto armado o al margen de un conflicto armado, incluso, se ha sostenido, a las sanciones adoptadas por el Consejo de Seguridad<sup>22</sup>. Independientemente de si las medidas examinadas se aplican en tiempo de paz o en relación con operaciones militares, los bloqueos de facto impuestos como consecuencia de las medidas destinadas a lograr el aislamiento económico del país objeto de sanciones, mediante restricciones o prohibiciones de las importaciones y exportaciones al exterior y de las transferencias de bienes entre el país objeto de sanciones y el resto del mundo, también entrañan alguna forma de castigo colectivo. Se ha sostenido a ese respecto que las sanciones económicas, o bien aplicadas por las Naciones Unidas de conformidad con el Capítulo VII de la Carta, o bien aplicadas unilateralmente, deben diseñarse, en lo que atañe a las técnicas seleccionadas, con igual

<sup>18</sup> El bloqueo se define por lo general como una operación bélica destinada a impedir que las embarcaciones o aeronaves de todas las naciones, enemigas y neutrales, ingresen a determinados puertos, aeropuertos o zonas costeras que pertenezcan a una nación enemiga o estén ocupados por ella o bajo su control, o salgan de ellos. Véanse Wolff Heintschel von Heinegg, “Blockade”, en *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (actualizado en octubre de 2015); y Yoram Dinstein, *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict* (Cambridge, Cambridge University Press, 2016) págs. 257 a 259.

<sup>19</sup> Véase W. Michael Reisman y Douglas L. Stevick, “The applicability of international law standards to United Nations economic sanctions programmes”, *European Journal of International Law*, vol. 9, núm. 1 (1998).

<sup>20</sup> Véase Steven Haines, “The developing law of weapons, humanity, distinction, and precautions in attack”, en *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*, Andrew Clapham y Paola Gaeta, editores (Oxford, Oxford University Press, 2014).

<sup>21</sup> Véase Reisman y Stevick, “The applicability of international law standards to United Nations economic sanctions programmes”.

<sup>22</sup> Véase Hans-Peter Gasser, “Collective economic sanctions and international humanitarian law. An enforcement measure under the United Nations Charter and the right of civilians to immunity: an unavoidable clash of policy goals?”, *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)*, vol. 56.

atención al contexto y con igual capacidad de discriminación que las que se requieren en un programa de sanciones lícitas que recurra al instrumento militar<sup>23</sup>.

27. En ese contexto, no parece haber ninguna razón válida por la cual las medidas aplicadas en tiempo de paz que tengan básicamente los mismos efectos que los bloqueos puedan considerarse situaciones que den lugar lícitamente a la inanición o al castigo colectivo (además de afectar negativamente a diversos derechos humanos fundamentales), cuando esas situaciones se habrían considerado inaceptables en un conflicto militar con arreglo a las normas del derecho internacional humanitario.

28. En el contexto de la proliferación de las sanciones, el Relator Especial considera que es necesario reiterar su propuesta de creación de un registro central unificado a nivel de la Secretaría para recapitular la lista de todas las sanciones unilaterales en vigor<sup>24</sup>. La falta de un registro central de las Naciones Unidas y la imposibilidad consiguiente de obtener y reunir datos exhaustivos sobre los regímenes de sanciones aplicados en todo el mundo, sus características, alcance, objetivos y consecuencias, así como su posible interferencia con las sanciones del Consejo de Seguridad, merman la coherencia de las medidas internacionales, y dificultan también la sensibilización y la comprensión precisa del fenómeno de las medidas coercitivas unilaterales y sus consecuencias adversas para el disfrute de los derechos humanos.

29. Cuando las sanciones, y especialmente las que pretenden tener efecto extraterritorial, se utilizan como instrumento de política exterior habitual contra todo Estado, Gobierno o entidad que el principal usuario de las sanciones determina unilateralmente (basándose en “pruebas” cuestionables o en meras sospechas o denuncias) que, en su calidad de régimen corrupto, se dedica a actividades perniciosas e intenta trastornar el orden democrático occidental, está en peligro la propia estructura del sistema internacional que se basa en la Carta de las Naciones Unidas y la Carta Internacional de Derechos Humanos. Será cada vez más difícil mantener un orden internacional que permita la cooperación y el entendimiento internacionales, el respeto efectivo y la promoción de los derechos humanos y aun la mera coexistencia de los Estados, si las sanciones y los embargos fundados en la retórica de la confrontación pasan a ser instrumentos habituales y tienen prioridad sobre relaciones diplomáticas normales. Cabe recordar que el Artículo 2 1) de la Carta de las Naciones Unidas dispone que la Organización está “basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros” y que en el Artículo 1 2) se establece que uno de los propósitos de las Naciones Unidas es “fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal”. Además, en un momento en que se expresan amenazas de uso de la coacción o incluso de la fuerza armada, bien en forma velada o bien abiertamente, en discursos públicos o en mensajes informales de Twitter, ha de reafirmarse la pertinencia que sigue teniendo el Artículo 2 4) de la Carta, que dispone que “[l]os Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas”.

## **B. La reimposición de un embargo general contra la República Islámica del Irán**

30. El 8 de mayo de 2018 el Presidente de los Estados Unidos puso fin a la participación de su país en el Plan de Acción Integral Conjunto, acuerdo que habían alcanzado en Viena el 14 de julio de 2015 la República Islámica del Irán, Alemania, China, los Estados Unidos, la Federación de Rusia, Francia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la

<sup>23</sup> Véase Reisman y Stevick, “The applicability of international law standards to United Nations economic sanctions programmes”.

<sup>24</sup> En el informe anterior del Relator Especial se añadió como apéndice un proyecto de elementos para un registro de las Naciones Unidas de sanciones unilaterales con probabilidades de tener repercusiones en los derechos humanos (A/HRC/36/44, anexo, apéndice I), como base posible de negociaciones multilaterales encaminadas a la creación de tal registro.

Unión Europea. El Presidente de los Estados Unidos dio instrucciones a su Gobierno para que iniciara inmediatamente el proceso de imponer nuevamente sanciones relacionadas con el Plan de Acción Integral Conjunto<sup>25</sup>.

31. La retirada del Plan de Acción Integral Conjunto por los Estados Unidos y la reimposición subsiguiente de un régimen drástico de sanciones unilaterales generales a la República Islámica del Irán plantea por ellas mismas (independientemente de las consecuencias que acarree para los derechos humanos, que se abordarán más adelante en el presente informe) cuestiones importantes en cuanto a su legalidad con arreglo al derecho internacional. El Relator Especial no tiene la intención de profundizar en ese punto y se atenderá a los aspectos de la retirada relacionados con los derechos humanos. No obstante, señala que resulta evidente que la retirada de los Estados Unidos constituye un incumplimiento o una infracción del Plan de Acción, que es un acuerdo multilateral en el que se enumeran una serie de compromisos recíprocos de las partes, lo que crea derechos y obligaciones para ellos conforme al derecho internacional. Por lo tanto, queda en el ámbito de la norma fundamental del derecho internacional de *pacta sunt servanda*, como lo reconocen varios participantes<sup>26</sup>. Además, el Consejo de Seguridad hizo suyo el Plan de Acción en su resolución 2231 (2015), en la que se instó a que se “aplicara plenamente dentro de los plazos previstos en él” y exhortó a todos los Estados Miembros, las organizaciones regionales y las organizaciones internacionales a que adoptaran “las medidas oportunas para apoyar la aplicación del PAIC, incluso tomando medidas acordes con el plan de aplicación expuesto en el PAIC y en la presente resolución y absteniéndose de realizar acciones que menoscaben el cumplimiento de los compromisos asumidos en el PAIC”. Ello incluía, evidentemente, la obligación de los Estados de abstenerse de aplicar las sanciones a las que se renunciaba en virtud del acuerdo. En la resolución 2231 (2015) el Consejo de Seguridad puso de relieve expresamente que los Estados Miembros estaban obligados en virtud del Artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas a aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad.

32. Como afirmó la Corte Internacional de Justicia en la opinión consultiva sobre Namibia, cuando el Consejo de Seguridad adopta una decisión con arreglo al artículo 25, de conformidad con la Carta, incumbe a los Estados Miembros cumplir esa decisión; sostener lo contrario sería privar a ese órgano principal de las funciones y facultades que le confiere la Carta<sup>27</sup>.

### **Consecuencias pretendidas del régimen de sanciones**

33. Representantes de los Estados Unidos han dejado en claro que las “consecuencias pretendidas realmente” del régimen de sanciones son las de perjudicar en general a la República Islámica del Irán<sup>28</sup>. El Secretario de Estado de los Estados Unidos indicó que los Estados Unidos someterían al régimen iraní a una presión financiera sin precedentes, y destacó que el aguijón de las sanciones sería doloroso si el régimen no cambiaba de rumbo y no abandonaba la vía inaceptable e improductiva que había elegido y la sustituía por una de reinserción en la sociedad de las naciones. Afirmó también que esas sanciones terminarían siendo las más severas de la historia cuando hubieran concluido, y que, una vez que hubieran entrado en vigor, el régimen lucharía por mantener viva su economía<sup>29</sup>. Los razonamientos en que se funda esta posición, que se consideran una justificación de ese

<sup>25</sup> Véase [www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-ending-united-states-participation-unacceptable-iran-deal/](http://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-ending-united-states-participation-unacceptable-iran-deal/).

<sup>26</sup> Véase el discurso de Federica Mogherini, Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidenta de la Comisión, en la sesión plenaria del Parlamento Europeo sobre el Plan de Acción Integral Conjunto, pronunciado el 12 de diciembre de 2017, que puede consultarse en la dirección siguiente: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/37259/speech-high-representativevice-presidente-federica-mogherini-european-parliament-plenary\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/37259/speech-high-representativevice-presidente-federica-mogherini-european-parliament-plenary_en).

<sup>27</sup> Véase *Consecuencias jurídicas que tiene para los Estados la continuación de la presencia de Sudáfrica en Namibia (África Sudoccidental)*, no obstante lo dispuesto en la resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad, opinión consultiva, I.C.J. Reports 1971, pág. 53.

<sup>28</sup> Véase [www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/05/281959.htm](http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/05/281959.htm).

<sup>29</sup> Véase [www.state.gov/secretary/remarks/2018/05/282301.htm](http://www.state.gov/secretary/remarks/2018/05/282301.htm).

enfoque, han sido aclarados por representantes de los Estados Unidos, a saber, estos creen en efecto que, habida cuenta de la penetración del Cuerpo de Guardianes de la Revolución Islámica en la economía iraní y de la conducta de la República Islámica del Irán en la región, así como de sus demás actividades nefastas, las empresas no deberían mantener relaciones comerciales en la República Islámica del Irán, y afirmaron que esa era una consecuencia pretendida<sup>30</sup>. La intención declarada de los Estados Unidos es la de aislar económicamente a la República Islámica del Irán mediante una amplia utilización de sanciones secundarias<sup>31</sup>. Por consiguiente, la (presunta) conducta malévola de los dirigentes políticos iraníes, según ha determinado unilateralmente la administración de un único Estado, sirve de justificación para imponer lo que se pretende que sea en la práctica el régimen más severo de sanciones de la historia. No cabe duda de que la repercusión de las sanciones perjudicará a los ciudadanos corrientes de la República Islámica del Irán y tendrá efectos en su disfrute de diversos derechos humanos. No solo no se niegan esos efectos adversos, sino que son incluso una consecuencia pretendida, asumida y declarada de las sanciones por venir.

34. Imponer nuevamente un embargo comercial general contra la República Islámica del Irán, pretendiendo que se aplique a terceros en todo el mundo bajo amenaza de consecuencias adversas para las empresas que mantengan relaciones comerciales también en los Estados Unidos constituye un importante retroceso<sup>32</sup>. Es un ejemplo del auge de los regímenes de sanciones cuyos efectos equivalen de alguna manera a un bloqueo en tiempo de paz, que difiere de un bloqueo en tiempo de guerra en que, como se señaló anteriormente, en este caso no parece ser fácilmente asequible la protección internacional prevista en el derecho internacional humanitario para tiempos de guerra. A fin de evaluar las consecuencias de ese régimen de sanciones se deben comprobar si esas medidas cumplen los criterios establecidos en el derecho internacional humanitario, y deben cesar de inmediato aquellas medidas que se determine que incumplen los imperativos de la necesidad, la proporcionalidad y la discriminación. Como es bien sabido, las consecuencias catastróficas en los derechos humanos de los embargos comerciales amplios impuestos bajo la autoridad de las Naciones Unidas en la década de los noventa, especialmente con respecto al Iraq<sup>33</sup>, llevaron a que se abandonaran las sanciones generales en favor de las llamadas sanciones selectivas. Como señalaron algunos académicos en 2003, una nueva norma contra las sanciones generales ha pasado a formar parte del entendimiento común entre los Estados<sup>34</sup>. Cabía esperar que esa tendencia fuera irreversible, pero no ha sido así. Si bien el Relator Especial puso en tela de juicio en un informe anterior el “grado de selectividad” de las sanciones selectivas, reconoce que las sanciones generales pueden perjudicar a la población civil de manera mucho más severa. Sigue siendo pertinente y debería reafirmarse la posición expresada en 2008 por el Parlamento Europeo en el sentido de que se muestra contrario a “la aplicación, en cualquier caso, de sanciones generales e indiscriminadas contra cualquier país, ya que este planteamiento conduce de hecho al total

<sup>30</sup> Véase [www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/05/281959.htm](http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/05/281959.htm).

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Véase, por ejemplo, [www.ft.com/content/cfe5b294-7e0e-11e8-bc55-50daf11b720d](http://www.ft.com/content/cfe5b294-7e0e-11e8-bc55-50daf11b720d).

<sup>33</sup> El producto interno bruto iraquí se redujo prácticamente a la mitad por motivo de las sanciones. Se ha calculado que el país perdió por las sanciones entre 175.000 y 250.000 millones de dólares en ingresos que habría podido generar el petróleo. El precio del suministro de alimentos para una familia durante un mes aumentó 250 veces en los cinco primeros años del régimen de sanciones. Según las estimaciones, las sanciones provocaron un mínimo de 100.000 y un máximo de 227.000 muertes adicionales de niños desde agosto de 1991 hasta marzo de 1998. Véase Daniel. W. Drezner “Economic sanctions in theory and practice: how smart are they?” en *Coercion. The Power to Hurt in International Politics*, Kelly M. Greenhill y Peter Krause editores (Oxford, Oxford University Press, 2018), pág. 259. Asimismo, se ha observado que las sanciones económicas bien pueden haber sido la causa del fallecimiento de más personas en el Iraq que los fallecimientos causados por todas las llamadas armas de destrucción en masa a lo largo de la historia: véase John Mueller y Karl Mueller, “Sanctions of mass destruction”, *Foreign Affairs*, vol. 78, núm. 3 (mayo a junio de 1999).

<sup>34</sup> Véase Darren Hawkins y Joshua Lloyd, “Questioning comprehensive sanctions: the birth of a norm”, *Journal of Human Rights*, vol. 2, núm. 3 (2003).

aislamiento de la población”<sup>35</sup>. Cabe destacar que la combinación de medidas coercitivas unilaterales generales y sanciones secundarias a terceros ajenos a la controversia equivalen a un bloqueo en tiempo de paz.

### Las sanciones secundarias y la cuestión de la extraterritorialidad

35. Según señaló el Relator Especial en el informe anterior que presentó al Consejo de Derechos Humanos, en general se considera que las sanciones extraterritoriales incumplen las normas comúnmente aceptadas que regulan la jurisdicción de los Estados en virtud del derecho internacional y, por consiguiente, que esas medidas son ilícitas (véase A/HRC/36/44, párrs. 22 a 24). La reciente imposición de nuevas sanciones secundarias a gran escala que pretenden aplicarse a terceros ajenos a la controversia ha recibido la condena generalizada de la inmensa mayoría de la comunidad internacional. La Unión Europea, en particular, expresó una vez más su condena de las medidas coercitivas extraterritoriales con ocasión de la denuncia del Plan de Acción Integral Conjunto por los Estados Unidos en mayo de 2018. Según explicó la Unión Europea, algunas de las medidas que los Estados Unidos reactivarán contra la República Islámica del Irán “tienen efectos extraterritoriales y, dado que afectan de forma desproporcionada a los intereses de las personas físicas y jurídicas establecidas en la Unión y que participan en el comercio y/o el movimiento de capitales y las actividades comerciales vinculadas” entre la Unión y la República Islámica del Irán, “vulneran el derecho internacional y obstaculizan la consecución de los objetivos de la Unión”<sup>36</sup>.

36. En la Unión Europea diversas medidas extraterritoriales son ya objeto del reglamento núm. 2271/96 del Consejo, que se aprobó en respuesta a la adopción por los Estados Unidos de medidas restrictivas contra Cuba, Libia y la República Islámica del Irán que afectaban negativamente a los intereses de personas físicas y jurídicas de la Unión que mantenían relaciones comerciales con esos países, lo cual era perfectamente legítimo en virtud de la legislación de la Comunidad Europea<sup>37</sup>. El reglamento ofrece fundamentalmente protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de las sanciones contempladas y los contrarresta, “cuando dicha aplicación afecte a los intereses de las personas [...] que se dediquen al comercio internacional o al movimiento de capitales y a actividades comerciales afines entre la Comunidad y terceros países”<sup>38</sup>. Ninguna persona ni entidad contemplada en el artículo 11 del reglamento núm. 2271/96 del Consejo respetará “directamente o a través de una filial o intermediario, de forma activa o por omisión deliberada, los requisitos o prohibiciones, incluidos los requerimientos de juzgados extranjeros, basados en [las sanciones contempladas] o derivados de [ellas] directa o indirectamente, o en las acciones basadas en [ellas] o derivadas de [ellas]”<sup>39</sup>. Además, el reglamento dispone que “[l]as resoluciones de juzgados o tribunales y las decisiones de autoridades administrativas ubicados fuera de la Comunidad que hagan [efectivos], directa o indirectamente, [las sanciones contempladas] o las acciones basadas en [ellas] o derivadas de [ellas], no serán reconocidas ni podrán ser cumplidas en modo alguno”<sup>40</sup>.

37. Tras el respaldo unánime dado el 16 de mayo de 2018 por los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea, el 18 de mayo de 2018 la Comisión Europea puso en marcha un proceso encaminado a ampliar el alcance del reglamento núm. 2271/96 del Consejo añadiendo a ese instrumento las medidas extraterritoriales que los Estados Unidos

<sup>35</sup> Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Exteriores, “Informe sobre la evaluación de las sanciones comunitarias previstas en el marco de las acciones y políticas de la UE en el ámbito de los derechos humanos” (15 de julio de 2008), párr. 14.

<sup>36</sup> Véase Comisión Europea, exposición de motivos del proyecto de reglamento delegado de la Comisión del 6 de junio de 2018 por el que se modifica el anexo del reglamento núm. 2271/96 del Consejo, de 22 de noviembre de 1996, relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella, párr. 1.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Reglamento (CE) núm. 2271/96 del Consejo, art. 1.

<sup>39</sup> *Ibid.*, art. 5.

<sup>40</sup> *Ibid.*, art. 4.

iban a imponer a la República Islámica del Irán<sup>41</sup>. El Relator Especial destaca que la ilegalidad de esas medidas extraterritoriales se deriva también de las consecuencias adversas, graves y sin discriminación que tienen en los derechos humanos, y expresa su esperanza de que la Unión Europea coopere con las Naciones Unidas y en particular con otros Estados Miembros, y colabore con su mandato para hacer frente a las repercusiones adversas inmediatas en los derechos humanos de las sanciones secundarias y los bloqueos, y preste apoyo a la rápida finalización y aprobación de directrices en ese sentido, como se sugiere en el presente informe.

### **Cuestiones de discriminación**

38. Existe el argumento jurídico sólido de que las sanciones pueden tener un efecto discriminatorio en función del país de residencia o la nacionalidad de las poblaciones objetivo. La discriminación por motivos de nacionalidad u origen nacional infringe, entre otras disposiciones, el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los artículos 1 y 2 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

39. Puede esgrimirse ese argumento en particular en lo que atañe a los efectos prácticos de las medidas generales unilaterales adoptadas por los Estados Unidos contra la República Islámica del Irán, por las que el pueblo iraní se ve privado de la oportunidad de entablar relaciones comerciales (y de otra índole) normales con homólogos extranjeros.

40. También puede hacerse referencia a las acciones legales interpuestas por nacionales iraníes en los últimos años ante tribunales del Reino Unido contra varios bancos británicos, en las que, tras el cierre de sus cuentas bancarias, se alegaba que habían sido objeto de discriminación racial por los bancos en contravención de las disposiciones de la Ley de Igualdad de 2010<sup>42</sup>. Se ha informado de que se han otorgado indemnizaciones a los demandantes en la mayoría de esos casos, a menudo como resultado de arreglos prejudiciales.

## **C. Sanciones a la Federación de Rusia y sus consecuencias económicas y sociales**

41. El 6 de abril de 2018, el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos impuso nuevas sanciones a la Federación de Rusia<sup>43</sup> y designó a 7 “oligarcas” rusos y a 12 empresas que eran propiedad de ellos o estaban bajo su control, así como a 17 altos funcionarios del Gobierno ruso y una compañía de venta armas de propiedad estatal rusa y su filial, un banco ruso<sup>44</sup>. Esas sanciones tienen efecto extraterritorial, es decir, que pueden afectar a nacionales no estadounidenses que realicen transacciones con partes rusas objeto de sanciones. Debido a su magnitud en términos de la prominencia de las personas y empresas objeto de sanciones (que abarcan una amplia gama de sectores económicos), la opinión general es que la medida perjudica las perspectivas de Nord Stream 2, el proyecto de gasoducto de 9.5000 millones de euros que se destinará al transporte de gas natural de la Federación de Rusia a Alemania. Los analistas consideran que el gasoducto (que tendrá una capacidad para abastecer de energía a 26 millones de hogares, está actualmente en construcción y, según lo previsto, comenzará los suministros en 2020) tendrá dificultades para obtener financiación suficiente de bancos occidentales<sup>45</sup>. La lógica en que se funda la medida es bien conocida: puesto que los Estados Unidos son el epicentro de las finanzas mundiales, los banqueros internacionales necesitan acceso a los mercados de capital

<sup>41</sup> *Ibid.*, párr. 1.

<sup>42</sup> Véase [www.theguardian.com/world/2014/mar/28/iranians-uk-banks-closed-accounts-claim-racial-discrimination](http://www.theguardian.com/world/2014/mar/28/iranians-uk-banks-closed-accounts-claim-racial-discrimination).

<sup>43</sup> Para una visión general y un análisis de las medidas actualmente en vigor contra la Federación de Rusia, véase A/HRC/36/44/Add.1.

<sup>44</sup> Véase <https://home.treasury.gov/news/featured-stories/treasury-designates-russian-oligarchs-officials-and-entities-in-response-to>.

<sup>45</sup> Véase <https://global.handelsblatt.com/politics/us-sanctions-russia-nord-stream-2-gas-companies-909619>.

estadounidenses para realizar transacciones internacionales<sup>46</sup>. Los banqueros consideran que no pueden correr el riesgo de que se les impongan sanciones rigurosas en los Estados Unidos, ni siquiera el riesgo de verse expulsados del mercado estadounidense. Se está amenazando abiertamente a empresas de la Unión Europea que participan en el proyecto Nord Stream 2 con la imposición de sanciones por parte del Gobierno de los Estados Unidos. Según se ha informado, un portavoz del Departamento de Estado manifestó que habían dejado en claro que las empresas que trabajan en el sector ruso de los gasoductos para la exportación de energía participan en un sector económico sujeto al riesgo de sanciones<sup>47</sup>.

42. Otro importante objetivo de las nuevas sanciones es la empresa rusa RUSAL, el mayor productor mundial de aluminio fuera de China. Al añadir la empresa a la lista de sanciones en que figuran “nacionales especialmente designados”, los Estados Unidos han obstruido en efecto el acceso de la empresa al sistema financiero internacional<sup>48</sup>. Pese a que el Gobierno de los Estados Unidos afirmó que las sanciones no tenían por objeto a los esforzados trabajadores que dependen de RUSAL y sus filiales<sup>49</sup>, y pese a que la Oficina de Control de Activos Extranjeros del Departamento del Tesoro ha otorgado “licencias” limitadas que conceden un breve plazo para que los nacionales estadounidenses y las personas de otras nacionalidades reduzcan sus tratos con RUSAL, la estremecedora repercusión económica de las sanciones ha sido catastrófica. La empresa ha visto cómo los clientes dejaban de comprar su aluminio y los acreedores se afanaban por liberarse de la deuda. Reuters informó de que las acciones de RUSAL perdieron casi el 60% de su valor tras la imposición de las sanciones, mientras que los precios del aluminio y la alúmina aumentaron vertiginosamente, con graves repercusiones para empresas de todo el mundo, incluidas las de los Estados Unidos. Es probable que las sanciones tengan consecuencias adversas en la vida diaria de casi 100.000 personas de la plantilla de RUSAL que prestan servicios en las operaciones internacionales de la empresa y en las oficinas en varios países (no solo en la Federación de Rusia) así como de las decenas de miles de personas que dependen de esos empleos. Cabe destacar que esas personas no tienen responsabilidad alguna por la estructura de propiedad de la empresa para la cual trabajan.

43. A juicio del Relator Especial, también es cuestionable, en relación con las sanciones, que se haya incluido en una lista negra a funcionarios del Estado ruso simplemente por su profesión: en palabras de la Oficina de Control de Activos Extranjeros, por ser funcionario del Gobierno de la Federación de Rusia, sin ninguna participación presunta ni determinada en la conducta o las actividades ilícitas que alega el Estado sancionador. El mero hecho de ser funcionario del Gobierno de la Federación de Rusia parece considerarse ahora motivo suficiente para ser incluido en una lista de personas objeto de sanción, lo cual establece un precedente inquietante y supone además una tajante denegación de los derechos humanos. Se castiga a unas personas por la conducta de otras personas, lo cual corresponde al concepto de culpabilidad por asociación, que ha sido rechazado ampliamente por el derecho penal internacional moderno y el derecho de los derechos humanos<sup>50</sup>.

#### D. Escalada de las medidas de sanción

44. También es motivo de preocupación que la Oficina de Control de Activos Extranjeros haya designado recientemente como objeto de sanciones a Dena Airways, la empresa que opera el avión presidencial utilizado en viajes oficiales por el Sr. Hassan

<sup>46</sup> Véase Daniel W. Drezner, “Economic sanctions in theory and practice: how smart are they?” en *Coercion. The Power to Hurt in International Politics*.

<sup>47</sup> Véase <https://foreignpolicy.com/2018/06/01/u-s-close-to-imposing-sanctions-on-european-companies-in-russian-pipeline-project-nord-stream-two-germany-energy-gas-oil-putin/>.

<sup>48</sup> Véase [www.reuters.com/article/us-usa-russia-sanctions-rusal-exclusive/exclusive-rusal-seeks-sanctions-relief-via-board-changes-exports-at-risk-if-plan-fails-sources-idUSKBN1HY0ZG](http://www.reuters.com/article/us-usa-russia-sanctions-rusal-exclusive/exclusive-rusal-seeks-sanctions-relief-via-board-changes-exports-at-risk-if-plan-fails-sources-idUSKBN1HY0ZG).

<sup>49</sup> Véase <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0365>.

<sup>50</sup> Preocupa también la tendencia a incluir en listas negras a ministros y funcionarios gubernamentales y de la administración de alto rango e incluso de bajo rango de los países objeto de sanciones de manera indiscriminada, únicamente en razón de su puesto o cargo (que puede no haber sido solicitado o puede haber sido resultado de una elección popular).

Rouhani, Presidente de la República Islámica del Irán<sup>51</sup>. Se teme que esta medida, basada en presuntos vínculos con el Cuerpo de Guardianes de la Revolución Islámica y puentes aéreos militares a la República Árabe Siria, podría llevar a que empresas de servicios aeroportuarios de todo el mundo se nieguen a reabastecer el avión de combustible o realizar tareas de mantenimiento. En febrero de 2018 una aeronave utilizada por el Sr. Javad Zarif, Ministro de Relaciones Exteriores de la República Islámica del Irán, para asistir a la Conferencia de Múnich sobre Seguridad, y registrada en Meraj Airways (otra aerolínea iraní incluida en una lista negra) tuvo que ser reabastecida de combustible por el ejército alemán después de que algunas empresas se negaran a prestar servicios a la aeronave alegando las sanciones de los Estados Unidos. También cabe señalar que la Oficina de Control de Activos Extranjeros decretó anteriormente sanciones análogas a las aplicadas contra diversas empresas de aviación iraníes, como Mahan Air (la mayor aerolínea tanto por el tamaño de su flota como por el número de destinos en el país), lo cual afectará drásticamente a la capacidad de esa empresa de seguir operando sus vuelos internacionales<sup>52</sup>. Recurrir a sanciones que afectan al funcionamiento normal y seguro de aeronaves civiles es una práctica muy cuestionable que puede poner en peligro la seguridad aérea y la seguridad de los pasajeros. El Relator Especial opina también que designar como objeto de sanciones a aeronaves utilizadas para vuelos oficiales por funcionarios del Gobierno iraní es totalmente inaceptable, debido a su efecto directo, que es prevenir las relaciones diplomáticas entre las naciones. La medida también se opone al principio generalmente aceptado de derecho internacional según el cual las aeronaves estatales gozan de inmunidad soberana<sup>53</sup>. Además, es evidente que un Jefe de Estado y su avión gozan de inmunidad e inviolabilidad en virtud del derecho internacional, como destacó el Secretario General en relación con el incidente ocurrido en 2013, cuando varias naciones europeas no autorizaron que el avión en el que viajaba el Sr. Evo Morales, Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, sobrevolara sus espacios aéreos<sup>54</sup>.

45. A ese respecto, las sanciones de que son objeto un Jefe de Estado en ejercicio tras su reelección<sup>55</sup>, así como altos funcionarios, entre ellos el jefe del banco central de un Estado<sup>56</sup>, parecen ser medidas sin precedentes que pueden exacerbar las controversias subyacentes e impedir las perspectivas de una solución negociada y pacífica, puesto que afectan a la mera capacidad de los Estados objeto de sanciones de interactuar con la comunidad internacional (o, en el caso del gobernador de un banco central, a su capacidad de interactuar con los bancos centrales de otros Estados y con el sistema financiero mundial en general).

46. En ese sentido, el Relator Especial rinde homenaje a la Unión Europea que, pese a haber votado en contra de la creación de su mandato, ha respetado la decisión adoptada por el Consejo de Derechos Humanos y coopera de forma eficaz con el titular del mandato. Ello sienta un ejemplo que otros deberían seguir.

### **Lecciones aprendidas sobre la práctica de la diplomacia en el contexto del mandato**

47. En su calidad de embajador, el Relator Especial fue uno de los redactores de las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 5/1, relativa a la construcción institucional del Consejo, y 5/2, relativa al Código de Conducta para los Titulares de Mandatos de los Procedimientos Especiales. En aquellos momentos se reconoció que una de las razones de

<sup>51</sup> Véase [www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180524.aspx](http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180524.aspx).

<sup>52</sup> Véase, por ejemplo, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0395>.

<sup>53</sup> Véase Roger O'Keefe, "Article 3" en *The United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and their Property. A Commentary*, Roger O'Keefe y Christian J. Tams, editores (Oxford, Oxford University Press, 2013).

<sup>54</sup> Véase <https://news.un.org/en/story/2013/07/444262>.

<sup>55</sup> En julio de 2017 la Oficina de Control de Activos Extranjeros designó como objeto de sanciones al Sr. Nicolás Maduro Moros, Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, en virtud del decreto núm. 13692, por el que se autorizaban sanciones contra los funcionarios actuales y exfuncionarios del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y otros que socavaran la democracia en ese país. Véase [www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/sm0137.aspx](http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/sm0137.aspx).

<sup>56</sup> Véase <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0385>.

la desaparición de la Comisión de Derechos Humanos era que había incurrido en exceso en la “estrategia de la denuncia y el descrédito” en lugar de entablar un diálogo con los Estados Miembros para promover los derechos humanos (en los casos en que el diálogo era aún posible) y ofrecer asesoramiento y asistencia técnica para mejorar el cumplimiento por esos Estados de las obligaciones que les incumbían en materia de derechos humanos. Ello explica el motivo por el cual en ambas resoluciones se pusieron de relieve el diálogo interactivo, las posturas de no confrontación, la no politización, el hincapié en el aumento de la capacidad de los Estados en ese sentido y la prestación de asistencia técnica con el consentimiento del Estado interesado. Desde esa perspectiva, los mecanismos de derechos humanos tienen los mismos objetivos que los de los defensores independientes de los derechos humanos y las ONG, pero pueden alcanzarlos de forma distinta y complementaria en lugar de actuar como si fueran otra ONG dedicada a la promoción de los derechos humanos. Ello se aplica en particular al mandato sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, en el que la cuestión radica primordialmente en los países o grupos de países que aplican medidas coercitivas unilaterales de las que son objeto a menudo, aunque no siempre, Estados más débiles y más vulnerables. Los países de origen de las sanciones suelen ser países poderosos o ricos que pueden no responder favorablemente a la amonestación pública del Relator Especial. Al contrario, esa labor del Relator Especial puede dar lugar a que esos países se nieguen a colaborar, ya sea porque consideran que su legislación interna prevalece sobre el derecho internacional o porque, en oposición a la Carta de las Naciones Unidas y a la fuerza propulsora de la aprobación por mayoría de las resoluciones de la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos, consideran que su acción no es contraria al derecho internacional. Anotarse un tanto legal públicamente en esas circunstancias puede reducir las oportunidades de trabajar con los Estados que son origen de las sanciones, y puede dañar la capacidad del titular del mandato de trabajar en pro de la mitigación gradual de los sufrimientos de las víctimas inocentes.

48. El Relator Especial considera que los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, incluido su mandato en particular, deberían cuidarse de seguir el rumbo que tomó la Comisión de Derechos Humanos y evitar una vuelta a la “estrategia de denuncia y descrédito” sistemáticos, en la que se otorgan puntuaciones políticas pero que tiene escasos efectos en la mejora de la situación de los derechos humanos de las personas vulnerables en las bases, que son en realidad los principales perjudicados por las medidas coercitivas unilaterales. Por consiguiente, este mandato ha procurado limitar la labor que ha realizado por cauces públicos a los casos de situaciones generales en que hubiera vidas en peligro, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 del Código de Conducta. Siempre que el Relator Especial ha tenido la posibilidad de colaborar de manera constructiva con un país sancionador, un país objeto de sanciones o con ambos, ha optado por la diplomacia discreta y por promover el consenso, como ocurrió en el caso del levantamiento de las sanciones al Sudán. En ese caso, la colaboración conjunta con las partes mediante la diplomacia discreta del Experto Independiente sobre la situación de los derechos humanos en el Sudán y el Relator Especial lograron el objetivo deseado. En efecto, las autoridades sudanesas han reconocido el papel de los dos titulares de mandatos de los procedimientos especiales en el éxito del proceso que culminó en el levantamiento de las sanciones al Sudán. Ese enfoque ha tenido el efecto de mejorar las condiciones de vida de los grupos más vulnerables en el Sudán.

49. El Relator Especial considera que esa es la forma más productiva de ejercer su mandato y continuará haciendo todo cuanto esté a su alcance por aplicar el enfoque de tender puentes en lugar de exacerbar la tensión entre los países sancionadores y los que son objeto de sanciones. Ese criterio se está aplicando sin abandonar la labor de concienciar acerca del trasfondo de la enorme expansión de las sanciones unilaterales, mediante la creación y el mantenimiento de un registro de las Naciones Unidas de esas sanciones. El mandato seguirá centrándose en iniciativas encaminadas a adoptar, reafirmar y ampliar posibles instrumentos jurídicos, herramientas o directrices que protejan a las víctimas inocentes de los efectos perjudiciales de las sanciones en los derechos humanos. La opción preferida para ese propósito es la adhesión a los cauces del marco institucional de las Naciones Unidas, en lugar de considerar cumplida la misión del mandato mediante la publicación de un comunicado de prensa.

### Un representante especial sobre medidas coercitivas unilaterales

50. El Secretario General de las Naciones Unidas debería considerar la posibilidad de nombrar a uno o más representantes especiales sobre medidas coercitivas unilaterales, cada uno al cargo de un régimen de sanciones específico del que sea objeto un determinado país, según proceda. Ello constituiría un enérgico mensaje del compromiso del sistema de las Naciones Unidas con la labor en curso destinada a limitar y, en última instancia, eliminar la utilización de medidas coercitivas unilaterales, habida cuenta de que el único uso legítimo de las sanciones se deriva de las medidas aplicadas por el Consejo de Seguridad con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. El mandato de un representante especial sobre sanciones unilaterales podría abarcar la promoción del respeto del derecho internacional en cuestiones relacionadas con las medidas coercitivas unilaterales, la negociación de medidas de socorro, la mitigación de las medidas más indiscriminadas y, en definitiva, la promoción de un consenso sobre la eliminación, según cada caso, de las sanciones unilaterales. El Relator Especial considera que esas cuestiones quedan fuera de su mandato, que se centra en la protección de los derechos humanos que se ven afectados por la aplicación de las sanciones. El Relator Especial podría interactuar con el representante especial o los representantes especiales sobre sanciones, según procediera.

## VI. Conclusiones y recomendaciones

51. El objetivo del mandato es promover el estado de derecho ante la comunidad internacional, con miras a eliminar la coerción económica como instrumento de la diplomacia internacional. Con ese fin, el Relator Especial observa con reconocimiento los esfuerzos realizados por la República Islámica del Irán y Qatar para impugnar la legalidad de la utilización de medidas coercitivas unilaterales mediante una decisión judicial internacional. El Relator Especial reitera su sugerencia de que los Estados Miembros soliciten que se reanude la labor de la Comisión de Derecho Internacional en materia de “jurisdicción extraterritorial” que se inició en 2006 (véanse A/61/10, anexo E, y A/72/370, párr. 58). Se podría exhortar a la Comisión a que examinara, entre otras cuestiones, la condición jurídica y las consecuencias de las sanciones que entrañan la reivindicación ilícita de jurisdicción por el Estado o el grupo de Estados sancionadores sobre los Estados objeto de sanciones y, *a fortiori*, sobre terceros Estados. Cabe recordar a ese respecto que, de conformidad con el artículo 17 de su estatuto, la Comisión examinará las propuestas y los proyectos de convenciones multipartitas que le transmita el Secretario General y hayan sido presentados por los Miembros de las Naciones Unidas, por los órganos principales de las Naciones Unidas, distintos de la Asamblea General, por los organismos especializados o por las entidades oficiales que hayan sido establecidas por acuerdos intergubernamentales para fomentar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación.

52. El Relator Especial alienta al Secretario General a que considere la posibilidad de nombrar a uno o más representantes especiales sobre medidas coercitivas unilaterales para limitar y, en última instancia, eliminar la utilización de medidas coercitivas unilaterales, velando por que únicamente se apliquen sanciones por conducto del Consejo de Seguridad de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

53. Por último, el Relator Especial pide a los Estados Miembros que inicien consultas acerca de un proyecto de declaración sobre las medidas coercitivas unilaterales y el estado de derecho, e incorporen los elementos propuestos en el anexo del presente informe, que se presentará en un futuro período de sesiones de la Asamblea General, a fin de alcanzar un consenso internacional sobre las garantías mínimas en materia de derechos humanos que deben aplicarse a la utilización de medidas coercitivas unilaterales.

## Anexo

*[Inglés únicamente]*

### **Elements for a draft General Assembly declaration on unilateral coercive measures and the rule of law (updated)**

#### **A. Basic facts**

1. Resolution 34/13 adopted by the Human Rights Council on 24 March 2017 “urged all States to refrain from imposing unilateral coercive measures, also urged the removal of such measures, as they are contrary to the Charter and norms and principles governing peaceful relations among States at all levels, and it should be recalled that such measures prevent the full realization of economic and social development of nations while also affecting the full realization of human rights”.
2. Unilateral coercive measures have a tendency to remain in force irrespective of the achievement of its purported objective.
3. Unilateral coercive measures involving extraterritorial application of domestic measures are unlawful under international law.
4. Unilateral coercive measures in a number of cases entail severe adverse impacts on the enjoyment of human rights of targeted populations and individuals, have often proven to be inefficient, and are most likely to entail unintended effects in the form of adverse human rights impacts on non-designated third parties.

#### **B. Basic principles**

5. Whilst targeted States have a responsibility to mitigate the adverse human rights impact of unilateral sanctions imposed by source countries, the latter are also accountable for any adverse effects on human rights occurring in target countries, even if such effects are unintended, to the extent that “when an external party takes upon itself even partial responsibility for the situation within a country (whether under Chapter VII of the Charter or otherwise), it also unavoidably assumes a responsibility to do all within its powers to protect the economic, social and cultural rights of the affected population” (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 8 on the relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights, E/C.12/1997/8, para. 13).
6. The inhabitants of a given country do not forfeit basic economic, social and cultural rights by virtue of any determination that their leaders have violated norms of international peace and security, as affirmed by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights in its general comment No. 8 on the relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights (See E/C.12/1997/8, para. 16).
7. In situations where unilateral coercive measures inflict undue sufferings/have an egregious human rights impact, on the population of a targeted State, whatever legal motive is invoked, they become clearly illegal and their source countries should be called to account. This applies in particular to comprehensive embargoes coupled with secondary sanctions aimed at the economic isolation of the target country, the effects of which may be comparable with those of a wartime blockade.
8. Such call for the removal of unilateral coercive measures applies to comprehensive measures as well as to targeted measures and to economic as well as to financial measures.
9. As a consequence, the basic principle should be that States and groups of States should commit themselves to refraining from imposing unilateral coercive measures, as

well as remove such measures as are in force, and shall commit to using other means of peaceful settlement of international disputes and differences.

10. The present Declaration is without prejudice to the procedural and substantive requirements arising from the legal regime of countermeasures in the sense of the International Law Commission's Draft Articles on the Responsibility of States for internationally wrongful acts.<sup>1</sup>

11. When comprehensive embargoes coupled with secondary sanctions aimed at the economic isolation of the target country produce effects comparable with those of a wartime blockade, the relevant rules of international humanitarian law applicable to blockade, as well as the general requirements of necessity, proportionality and discrimination and the prohibitions of starvation and collective punishment, should become applicable *mutatis mutandis*.

### C. Mitigation: Universally/Generally accepted rules of behaviour

12. Pending the total removal and termination of all existing unilateral coercive measures and renunciation to their use, all efforts should be made to mitigate the adverse effect of unilateral sanctions on human rights;

13. The transitional period preceding the total removal and termination of all existing unilateral coercive measures and renunciation to their use should be shortened to the greatest extent possible.

14. During the transitional period, the following universally accepted rules of behaviour shall be asserted to mitigate the adverse impacts of unilateral sanctions:

(a) The parties considering the implementation of unilateral sanctions are under an obligation to conduct a transparent human rights impact assessment (HRIA) of the measures envisaged, before sanctions are applied, and to monitor on a regular basis, as long as sanctions remain in force, the effects of implementation of the measures, including as regards their adverse effects on human rights; there should be effective mechanisms in place at national level to ensure that State authorities in charge of sanctions programmes adjust or change the sanctions regime with a view to preventing human rights violations identified through HRIAs;

HRIAs should allow for the effective public participation of the populations affected by sanctions, and ensure that information gathered be made publicly (and widely) available.

NGOs and international organizations may also conduct HRIAs of sanctions programmes, especially in cases where the State enacting sanctions fails to conduct such assessment.

HRIAs should also be conducted in cases of sanctions imposed by groups of States or regional organizations.

(b) The parties implementing unilateral sanctions are under an obligation to ensure effective humanitarian exemptions mechanisms whose effectiveness can be gauged by target country institutions, both governmental and non-governmental, for satisfying basic human rights and essential humanitarian needs;

(c) There must be an end to the politicization of what was intended to be a purely technical interbank international financial transfer mechanism, whose manipulation in the form of selective exclusion is tantamount to re-introducing comprehensive sanctions on targeted countries;

(d) Mechanisms to guarantee due process, and the availability of judicial review for obtaining remedies and redress for unilateral coercive measures, should be available to:

1. Impacted groups whether the impact is intended or unintended (by comprehensive or sectoral sanctions), and

<sup>1</sup> A/56/10.

2. Individuals and legal persons and entities targeted (by targeted sanctions) but found not to have been given a chance to benefit from due process.

The need for such mechanisms stems from a number of multilateral human rights instruments such as the Universal Declaration of Human Rights (Articles 8 and 10), the International Covenant on Civil and Political Rights (Articles 2 and 14 (1)), the Convention on the Rights of the Child (Article 39), the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Article 6) and the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Article 14). Where it is found to prevail, the lack of effective mechanisms for the judicial review of unilateral sanctions measures, and remedies and redress for victims as appropriate, should be addressed without delay to the extent that such situation amounts to a denial of justice.

(e) The basic components of the requirement of due process in relation to unilateral coercive measures, pending their total elimination, shall be the following:

(i) Mechanisms and procedures for judicial review of unilateral coercive measures:

1. The factual and legal grounds for the measures have to be disclosed to the concerned parties;
2. The availability of, and the mechanisms and procedures for, a right to appeal/judicial review, should be made known to the targeted parties upon notification to the concerned parties;
3. Such mechanisms and procedures should allow for a review of the substantive factual and legal grounds for the unilateral coercive measures, in accordance with international law and international humanitarian law, as well as in compliance with internationally recognized procedural standards;
4. Such mechanisms and procedures should be in place and available at the same level (either domestic or international [either regional organization or the United Nations]) as the source of the unilateral coercive measures concerned; in case of unavailability of procedures for remedies at the domestic level or at the level of a group of countries imposing sanctions, the targeted countries or persons should be entitled to seek remedies by the Committee of the treaty body concerned, i.e. CESCR;
5. Such mechanisms and procedures should be of a judicial nature or at least, for a transitional period, of the nature of an Ombudsperson or other quasi-judicial mechanism.

(ii) Notification of the measures to the parties concerned as soon as practicable, without affecting the effectiveness of the measures;

(iii) Time-bound limitation of the measures, and biannual monitoring and review;

(iv) Reversibility of the measures;

(v) Appropriate humanitarian exceptions;

(vi) A regular mechanism to monitor potential adverse impact and unintended consequences of these measures; and

(vii) Availability of effective compensation/reparations (including financial) when unwarranted adverse impacts on human rights have occurred.