



Asamblea General

Distr. general
13 de septiembre de 2021
Español
Original: inglés

Septuagésimo sexto período de sesiones

Tema 75 b) del programa provisional*

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

Destinatarios de medidas coercitivas unilaterales: concepto, categorías y grupos vulnerables

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la Relatora Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, Alena Douhan, presentado de conformidad con la resolución [75/181](#) de la Asamblea y las resoluciones [27/21](#) y [45/5](#) del Consejo de Derechos Humanos.

* [A/76/150](#).



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

Resumen

En el presente informe, la Relatora Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, Alena Douhan, ofrece un panorama general y una evaluación del concepto y las categorías de destinatarios de medidas coercitivas unilaterales (directos o indirectos, primarios o secundarios, previstos o accidentales y específicos o no selectivos, entre otras categorías). En su informe, aborda la cuestión de las repercusiones que tienen las medidas coercitivas unilaterales en los derechos humanos de quienes son objeto de sanciones. También examina la situación de esos destinatarios en relación con los efectos extraterritoriales de las medidas coercitivas unilaterales, lo que preocupa especialmente a la Relatora Especial debido al creciente número de denuncias de casos de violaciones de los derechos humanos.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	4
II. Concepto y tipos de destinatarios de medidas coercitivas unilaterales	5
III. Destinatarios directos (principales) de las sanciones unilaterales	6
A. Estados	6
B. Sectores económicos	7
C. Personas físicas	8
D. Empresas	13
E. Organizaciones	14
IV. Destinatarios indirectos de las sanciones unilaterales	15
A. Trabajadores de las empresas	15
B. Familiares	16
C. Población en general	16
D. Otros Estados	18
E. Estados sancionadores	19
V. Destinatarios de las sanciones secundarias	19
A. Panorama general de las sanciones secundarias	19
B. Sanciones civiles y penales y leyes nacionales	21
VI. Exceso de celo en el cumplimiento de las sanciones	22
A. Motivos del exceso de celo en el cumplimiento	22
B. Formas de exceso de celo en el cumplimiento	23
VII. Conclusiones y recomendaciones	24
A. Conclusiones	24
B. Recomendaciones	25

I. Introducción

1. Este informe se presenta a la Asamblea General en cumplimiento de su resolución 75/181 y de las resoluciones 27/21 y 45/5 del Consejo de Derechos Humanos, en las que se pedía al Relator Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos que, entre otras cosas, recabara toda la información pertinente relativa a las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos; estudiara la evolución, las novedades y los problemas pertinentes, y formulara directrices y recomendaciones sobre las formas y medios de prevenir, reducir al mínimo y reparar sus repercusiones negativas sobre los derechos humanos; así como que señalara a la atención de la Asamblea, del Consejo y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos las situaciones y casos pertinentes.

2. La Relatora Especial ha tomado nota de la aparición, a un ritmo cada vez más rápido, de nuevas y diversas formas y tipos de medios de presión unilaterales, así como de diferentes términos para designarlos (medidas coercitivas unilaterales, sanciones, sanciones unilaterales, sanciones bilaterales, sanciones internacionales, sanciones autónomas, sanciones sectoriales o territoriales, entre otros), y de la necesidad de identificar a las partes implicadas, incluidos los diversos tipos de destinatarios. Ha reconocido que la incertidumbre y ambigüedad que rodean a todos los aspectos de los medios de presión unilaterales constituye un impedimento para definir un marco jurídico y las normas aplicables, lo que socava el estado de derecho, el orden mundial y la autoridad de las Naciones Unidas. En vista de la ampliación de las categorías y el número de destinatarios de sanciones unilaterales, el presente informe contiene un panorama general y una evaluación de los destinatarios de sanciones (directos o indirectos, primarios o secundarios, previstos o accidentales y específicos o no selectivos, entre otras categorías) y de las repercusiones que las sanciones tienen en los derechos humanos. En el informe también se examinan esos destinatarios de sanciones en relación con los efectos extraterritoriales de las sanciones unilaterales, que preocupan especialmente a la Relatora Especial debido al creciente número de casos denunciados de violaciones de los derechos humanos.

3. A los efectos del presente informe, el 24 de noviembre de 2020, la Relatora Especial solicitó aportaciones a los Estados, los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales e internacionales, las instituciones de derechos humanos, la sociedad civil, los académicos, las instituciones de investigación y otras personas físicas y jurídicas sobre el concepto, las características, la condición jurídica y los destinatarios de las sanciones unilaterales. Se recibieron respuestas de los Gobiernos de Australia, China, Cuba, Belarús, Dinamarca, la Federación de Rusia, Guyana, Irán (República Islámica del), Irlanda, Mauricio, la República Árabe Siria, Venezuela (República Bolivariana de) y Zimbabwe. También se recibieron respuestas de la Unión Europea y de su Parlamento. Respondieron además numerosas organizaciones no gubernamentales (ONG) y de la sociedad civil, así como académicos y otros interesados¹. La Relatora Especial expresa su gratitud a todos los que respondieron.

4. La preparación del presente informe se vio facilitada además por los resultados de una consulta de expertos en la que participaron académicos y profesionales del

¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), "Call for submissions: UCM-Study on the notion, characteristics, legal status and targets of unilateral sanctions". Disponible en: www.ohchr.org/EN/Issues/UCM/Pages/HRC48-report.aspx.

derecho internacional y que fue convocada por la Relatora Especial el 26 de abril de 2021. La Relatora Especial expresa su gratitud a todos los participantes.

5. La Relatora Especial subraya que la expresión “sanciones unilaterales” se utiliza en el presente informe sin prejuzgar su legalidad o ilegalidad y se refiere a cualquier medio de presión empleado por los Estados o las organizaciones internacionales sin la autorización del Consejo de Seguridad o excediendo dicha autorización. Recalca además que las sanciones unilaterales aplicadas por Estados, grupos de Estados u organizaciones regionales, sin la autorización del Consejo de Seguridad o excediendo dicha autorización, que no se ajustan a las obligaciones internacionales de la parte sancionadora o cuya ilegalidad no se excluye en virtud del derecho de la responsabilidad internacional, independientemente del propósito u objetivo anunciado (incluidas, entre otras, medidas económicas, financieras, políticas o de cualquier otro tipo orientadas por el Estado o dirigidas específicamente a otros Estados, personas físicas, empresas u otras entidades no gubernamentales y concebidas para modificar la política o el comportamiento de otro Estado, obtener de él la subordinación del ejercicio de sus derechos soberanos, conseguir ventajas de cualquier tipo o señalar, coaccionar o castigar al Estado así sancionado) constituyen medidas coercitivas unilaterales y, por lo tanto, son ilegales en virtud del derecho internacional.

II. Concepto y tipos de destinatarios de medidas coercitivas unilaterales

6. La Relatora Especial observa que el concepto que engloba a los destinatarios de sanciones es sumamente amplio. Abarca desde los Estados y sus poblaciones hasta las empresas, organizaciones y particulares, así como otros grupos y personas cuyos derechos humanos se ven afectados por la imposición y la ejecución de sanciones. Los destinatarios de sanciones pueden ser directos o indirectos, previstos o accidentales, o primarios o secundarios, entre otras categorías.

7. La Relatora Especial observa que la repercusión global de las sanciones unilaterales sobre sus destinatarios puede, en ocasiones, tener una magnitud similar a la de las sanciones del Consejo de Seguridad, debido al predominio que tienen ciertas partes sancionadoras, en particular los Estados Unidos de América y la Unión Europea, en el comercio internacional y en el funcionamiento de sistemas financieros vitales a nivel mundial. Esa repercusión puede ser económica, política o humanitaria, o reflejar cualquier combinación de estos aspectos. Cuando los principales Estados que intervienen en el comercio coordinan sus acciones y las aplican conjuntamente a los mismos destinatarios, como comenzaron a hacer en 2021 los Estados Unidos, la Unión Europea, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Canadá con sanciones que afectan a China², Myanmar³ y Belarús⁴, las repercusiones sobre los derechos humanos pueden ser imposibles de distinguir de la repercusión de las sanciones que impone el Consejo, cuyo cumplimiento es obligación de todos los Estados Miembros.

² Estados Unidos de América, Departamento del Tesoro, “Treasury sanctions Chinese government officials in connection with serious human rights abuse in Xinjiang”, comunicado de prensa, 22 de marzo de 2021.

³ Daphne Psaledakis y Simon Lewis, “US, allies coordinate new sanctions on Myanmar junta”, Reuters, 17 de mayo de 2021.

⁴ Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, “Belarus sanctions: joint statement by Canada, the EU, UK and US”, 21 de junio de 2021.

III. Destinatarios directos (principales) de las sanciones unilaterales

A. Estados

8. Las sanciones contra Estados impuestas en la década de 1990 mediante resoluciones del Consejo de Seguridad causaron un enorme daño humanitario a las poblaciones de los Estados objeto de sanciones, pues les impedían obtener alimentos y medicamentos suficientes para garantizar los derechos a la salud y a la vida y afectaban también a todos los demás derechos humanos⁵. Si bien el Consejo ha avanzado hacia la aplicación de sanciones más específicas, la Relatora Especial observa con preocupación que hay actores unilaterales que siguen aplicando activamente amplias sanciones económicas y financieras a los Estados. Las poblaciones de los Estados objeto de sanciones suelen sentir sus efectos de forma generalizada.

9. Algunas de esas sanciones se han mantenido durante períodos prolongados, en particular las aplicadas por los Estados Unidos contra Cuba (desde 1960 hasta hoy). Entre otros casos recientes cabe mencionar el restablecimiento de las sanciones económicas impuestas por los Estados Unidos contra la República Islámica del Irán (desde 2018 hasta hoy), las sanciones aplicadas por los Estados Unidos contra la República Árabe Siria en virtud de la Ley César de Protección de los Civiles Sirios de 2019 (la Ley César) (desde 2020 hasta hoy) y las sanciones económicas aplicadas por la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) contra Malí (2020). La Relatora Especial acoge con beneplácito el hecho de que la CEDEAO haya rescindido sus sanciones después de varios meses y no las haya vuelto a imponer en respuesta a circunstancias similares en 2021, después que se le pidiera atemperarlas por razones humanitarias⁶.

10. Las sanciones contra los Estados persiguen el objetivo de crear perturbaciones económicas que entrañen para el Estado de que se trate un alto costo si mantiene el comportamiento, la política o el sistema de gobierno que la parte sancionadora considera objetable. Entre esas perturbaciones suele incluirse la restricción del comercio y la obstaculización de las operaciones internacionales del banco central del Estado objeto de sanciones. “La ‘teoría’ en que se fundan las sanciones económicas es que la presión económica sobre los civiles se traducirá en una presión contra el gobierno, que lo inducirá a cambiar” (E/CN.4/Sub.2/2000/33, párr. 48). Sin embargo, esto rara vez ocurre, lo que supone un sufrimiento innecesario de la población civil, y la Relatora Especial lamenta que, aún así, los Estados persistan en esa práctica.

11. Según los informes recibidos de los Estados sancionados en respuesta a la solicitud de aportaciones de la Relatora Especial, los efectos humanitarios de las sanciones unilaterales perjudican indiscriminadamente al conjunto de su población. Cuba informó de que el objetivo de las medidas coercitivas unilaterales “es causar dificultades económicas y políticas en los Estados contra [los que] van dirigidas”, por lo que “[n]o hacen distinción real entre los países objeto de estas sanciones y la población civil que reside en ellos, afectando desproporcionadamente” a niños, mujeres y otros grupos vulnerables, que son los que más sufren los efectos negativos

⁵ Beate Bull y Arne Tostensen, “Bolstering human rights by means of ‘smart’ sanctions”, en *Human Rights in Development Yearbook 1999-2000*, The millennium edition, Hugo Stokke y Arne Tostensen, editores (La Haya, Kluwer Law International, 2001), pág. 88; y Andrea Ornelas, Marcela Aguila Rubin y Simon Bradley, “Measuring the real impact of sanctions”, Swissinfo.ch, 27 de marzo de 2013.

⁶ Abdul Rashid Thomas, “President Bio condemns military takeovers at ECOWAS meeting as crisis deepens in Mali”, *Sierra Leone Telegraph*, 31 de mayo de 2021.

de esas medidas⁷. De modo similar, los efectos económicos de las sanciones de los Estados Unidos contra la República Bolivariana de Venezuela “se han transferido a los 30 millones de ciudadanos que componen la población venezolana, de manera que afectan grave y negativamente el disfrute de [...] los derechos humanos, económicos, sociales, políticos y culturales”, entre ellos el derecho a la salud, a una alimentación adecuada y a vivir de forma digna⁸.

12. La Relatora Especial recuerda que, según las investigaciones realizadas en el marco de su mandato, sobre, entre otras cosas, las repercusiones de las medidas coercitivas unilaterales en los derechos humanos en el contexto de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) (A/75/209), así como investigaciones externas referentes al mismo tema⁹, se ha demostrado que las exenciones humanitarias no eliminan el daño causado por las sanciones a los derechos humanos de la población de un país objeto de sanciones.

B. Sectores económicos

13. La Relatora Especial observa que las repercusiones de las sanciones sectoriales en los derechos humanos de la población de un país pueden equivaler a las repercusiones de las sanciones contra el propio Estado cuando el sector objeto de sanciones es fundamental para la economía nacional, como suele ocurrir. Las sanciones sectoriales se aplican de forma no selectiva a personas físicas y organizaciones que actúan en un ámbito particular de la economía, sin que aparentemente haya habido razón o vulneración alguna por parte de esas personas físicas u organizaciones. En particular, los Estados Unidos aplican sanciones no selectivas a los sectores financiero, energético, ferroviario, metalúrgico, minero y de defensa de la Federación de Rusia para imponerle costos por su presunta agresión contra Ucrania¹⁰. Los Estados Unidos también han impuesto sanciones a los sectores del oro¹¹, el petróleo y las finanzas de la economía venezolana¹². La Unión Europea ha adoptado el mismo enfoque con respecto a los sectores de la energía, la defensa, las finanzas y los productos de doble uso de la Federación de Rusia en general. Además, la Unión Europea ha prohibido la importación de bienes de la República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol (Ucrania), ocupadas temporalmente por la Federación de Rusia, así como la prestación de servicios de turismo en esos lugares¹³.

⁷ Comunicación del Gobierno de Cuba.

⁸ Comunicación del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela.

⁹ Michael J. Strauss, “The (il)legality of unilateral sanctions in light of the inadequacy of humanitarian exemptions”, *Journal of the Belarusian State University. Relaciones Internacionales* (de próxima publicación).

¹⁰ Kimberly Strosnider y David Addis, “New sanctions targeting Russian financial and energy sectors”, *Global Policy Watch*, 18 de julio de 2014; Estados Unidos, Orden Ejecutiva 13662 por la que se bloquean los activos de otras personas que contribuyen a la situación en Ucrania (20 de marzo de 2014); y Estados Unidos, Departamento de Estado, “Russia fact sheet”, 18 de diciembre de 2018, disponible en: <https://2017-2021.state.gov/russia-fact-sheet/index.html>.

¹¹ Estados Unidos, Orden Ejecutiva 13850 por la que se bloquean los activos de otras personas que contribuyen a la situación en Venezuela (1 de noviembre de 2018).

¹² Estados Unidos, Departamento del Tesoro, Oficina de Control de Activos Extranjeros, Venezuela Sanctions Regulations 31 CFR Part 591: General License No. 36A Authorizing Certain Activities Necessary to the Wind Down of Transactions Involving Rosneft Trading S.A. or TNK Trading International S.A.

¹³ Consejo Europeo, “Medidas restrictivas de la UE en respuesta a la crisis de Ucrania”. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/ukraine-crisis/>.

14. Una forma especial de sanciones sectoriales ha sido el cierre del espacio aéreo a los vuelos de las compañías aéreas registradas en Estados que figuran en listas de sanciones (Qatar (de 2017 a 2020), la República Bolivariana de Venezuela (de 2019 a la fecha) y Belarús (de 2021 a la fecha), entre otros) y la prohibición de que las compañías aéreas de Estados sancionados entren en el espacio aéreo del país sancionador, lo que afecta al sector turístico del Estado en cuestión. Existen situaciones similares respecto de otros países sancionados¹⁴.

15. Las sanciones de los Estados Unidos y la Unión Europea contra el sector petrolero de la República Islámica del Irán a principios de la década de 2010 se extendieron a “todos los aspectos de la economía” y, a pesar de las exenciones humanitarias, tuvieron consecuencias como la imposibilidad de importar suficientes suministros médicos¹⁵, con la consiguiente afectación de los derechos a la salud y a la vida de toda la población del Estado sancionado. De modo similar, las sanciones de los Estados Unidos contra la empresa petrolera estatal de la República Bolivariana de Venezuela son sanciones aplicadas al principal sector económico del país y “es probable que hayan contribuido al mayor declive de la economía venezolana”¹⁶, una crisis que afecta a una amplia gama de derechos humanos.

16. La Relatora Especial recuerda que, durante la actual pandemia de COVID-19, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos instó a que se atenuaran o suspendieran las sanciones sectoriales en vista de “su posible repercusión negativa sobre el sector de la salud y los derechos humanos” en los países objeto de sanciones¹⁷. Hasta la fecha, esos llamamientos no han sido atendidos.

C. Personas físicas

17. En los últimos años, los Estados y las organizaciones regionales han impuesto cada vez más sanciones unilaterales a personas físicas, empresas y organizaciones, y han justificado esas sanciones selectivas o “inteligentes” como una manera de “castigar a los infractores” teniendo en cuenta sus repercusiones humanitarias proporcionales; la estrategia tiene como objetivo “mejorar su precisión y evitar que un gran número de civiles inocentes sufran privaciones indebidas”¹⁸. Según ha observado el Gobierno de España, “[c]omo regla general, las sanciones deben ir dirigidas en la mayor medida posible a individuos o entidades responsables de las políticas o acciones indeseadas con el objetivo de reducir los efectos adversos sobre terceros”¹⁹.

18. Entre las medidas adoptadas contra las personas físicas que han sido objeto de sanciones figuran la congelación de sus activos financieros y otros bienes que se encuentren en el Estado sancionador o bajo el control de partes asociadas con dicho Estado; el bloqueo de sus operaciones financieras si en ellas interviene la moneda del Estado sancionador, si se procesan a través del sistema financiero del Estado

¹⁴ Carta de fecha 27 de abril de 2021 de la República Árabe Siria.

¹⁵ Grégoire Mallard, Farzan Sabet y Jin Sun, “The humanitarian gap in the global sanctions regime: assessing causes, effects and solutions”, *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, vol. 26, núm. 1 (2020), pág. 123.

¹⁶ Estados Unidos, Government Accountability Office, “Venezuela: additional tracking could aid treasury’s efforts to mitigate any adverse impacts US sanctions might have on humanitarian assistance”, 8 de febrero de 2021.

¹⁷ ACNUDH, “Bachelet pide que se alivien las sanciones para facilitar a los sistemas sanitarios la lucha contra el COVID-19 y limitar el contagio a escala mundial”, 24 de marzo de 2020.

¹⁸ Adam Winkler, “Just sanctions”, *Human Rights Quarterly*, vol. 21, núm. 1 (febrero de 1999), pág. 155.

¹⁹ España, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, “Sanciones internacionales”.

sancionador o si dependen de sistemas financieros internacionales como la Sociedad para las Telecomunicaciones Financieras Interbancarias Internacionales (SWIFT), y las prohibiciones de viajes, en particular la entrada de esas personas en el país sancionador o su tránsito por dicho país. Tales medidas suelen imponerse en conjunto.

19. La Relatora Especial observa que esas sanciones niegan intrínsecamente a las personas físicas afectadas el disfrute de una amplia gama de derechos que son objeto de protección, incluidos el derecho a la propiedad, a la libertad de circulación, a la libertad y la seguridad, a la intimidad y la vida familiar, a la libertad de expresión, al trabajo y a la libre elección del empleo y, en ocasiones, los derechos a la salud, a la vida y a no ser sometidas a trabajos forzosos. También privan a las personas afectadas de toda la gama de garantías procesales, incluido el derecho a un juicio imparcial, a la presunción de inocencia mientras no se pruebe la culpabilidad, a ser informadas sin demora sobre la naturaleza de cualquier acusación, a defenderse, a defender su reputación y a un recurso efectivo.

20. A la vista de lo anterior, la Relatora Especial expresa preocupación por el hecho de que los Estados sancionadores hayan ampliado rápidamente la lista de motivos por los que se puede someter a sanciones a determinados personas físicas, entre ellas las siguientes:

a) personas acusadas de participar en actos que la parte sancionadora atribuye a un Estado extranjero, como las presuntas violaciones del derecho internacional, a menudo en el ámbito de los derechos humanos, o presuntos actos de terrorismo apoyado por el Estado²⁰;

b) personas que estén en condiciones de introducir en el comportamiento o la política de un Estado los cambios que desea la parte sancionadora, o de influir para que se introduzcan esos cambios²¹;

c) funcionarios de un gobierno extranjero, o asociados con este, que el Estado sancionador considere ilegítimos y pretenda que abandonen el poder, de manera que en el Estado en cuestión se instale otro gobierno²²;

²⁰ Por ejemplo, las sanciones impuestas por los Estados Unidos en virtud de la Ley Sergei Magnitsky de Responsabilidad respecto del Estado de Derecho de 2012 contra ciudadanos rusos acusados de participar en la investigación, detención, encarcelamiento y muerte del abogado fiscalista Sergei Magnitsky; las sanciones impuestas en 2021 por el Canadá, los Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Europea contra funcionarios chinos a los que acusaron de haber llevado a cabo un programa estatal de abusos contra los derechos humanos de los uigures (Lorne Cook, “EU, US, UK, Canada target China officials over Uyghur abuses”, Associated Press, 22 de marzo de 2021); y las sanciones impuestas por la República Islámica del Irán contra el Presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, y miembros de su Gobierno por presunto terrorismo (Pars Today, “Iran slaps sanctions on Trump, other US officials over terrorism”, 19 de enero de 2021).

²¹ Por ejemplo, las sanciones impuestas en 2011 por los Estados Unidos y la Unión Europea contra el Presidente de la República Árabe Siria, Bashar Al-Assad (BBC, “Syria: EU imposes sanctions on President Assad”, 23 de mayo de 2011); las sanciones impuestas en 2019 por los Estados Unidos contra el Líder Supremo de la República Islámica del Irán y otros altos funcionarios iraníes (Estados Unidos, Orden Ejecutiva 13876 por la que se imponen sanciones con respecto a Irán (24 de junio de 2019); y Estados Unidos, Departamento del Tesoro, “Treasury Designates Supreme Leader of Iran’s Inner Circle Responsible for Advancing Regime’s Domestic and Foreign Oppression”, comunicado de prensa, 4 de noviembre de 2019).

²² Por ejemplo, las sanciones impuestas por los Estados Unidos contra el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Nicolás Maduro (Estados Unidos, Departamento del Tesoro, “Treasury Sanctions the President of Venezuela”, comunicado de prensa, 31 de julio de 2017).

- d) personas que se encuentren en otro Estado y estén acusadas de actos que socavan la democracia en ese Estado²³;
- e) personas que actúen presuntamente con miras a desestabilizar la integridad territorial o la gobernanza de otro Estado, o apoyen “activamente” tales actos²⁴;
- f) personas que obstaculicen la labor de las organizaciones internacionales en otro Estado²⁵;
- g) personas que presuntamente participen en un grupo terrorista no vinculado a un Estado²⁶ o en una organización delictiva²⁷, o estén asociados con ellos o les presten apoyo de algún otro modo;
- h) personas que presuntamente hayan estado implicadas en actos de corrupción en otro Estado²⁸;
- i) personas que participen en un proceso judicial en el que los nacionales del Estado sancionador puedan ser objeto de investigaciones, acusaciones y procedimientos judiciales por crímenes internacionales²⁹;
- j) personas que se rehúsen a realizar actividades que el Estado sancionador desea que realicen para promover sus propios intereses, los cuales podrían estar reñidos con los intereses del Estado de la persona en cuestión (por ejemplo, una persona que se rehúse a desempeñarse como agente del Estado sancionador)³⁰;
- k) familiares o asociados de un individuo sancionado que presuntamente se benefician de los actos de los que se acusa a dicho individuo³¹;

²³ Por ejemplo, las sanciones impuestas en 2021 por el Canadá, los Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Europea contra funcionarios de Belarús (Estados Unidos, Departamento del Tesoro, “Treasury Sanctions Belarus Officials for Undermining Democracy”, comunicado de prensa, 2 de octubre de 2020).

²⁴ Unión Europea, Decisión 2014/145/PESC del Consejo, de 17 de marzo de 2014, relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania.

²⁵ Unión Europea, Decisión 2014/499/PESC del Consejo, de 25 de julio de 2014, por la que se modifica la Decisión 2014/145/PESC relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania.

²⁶ Estados Unidos, Orden Ejecutiva 12947 por la que se prohíben las operaciones con terroristas que amenacen con perturbar el proceso de paz del Oriente Medio (23 de enero de 1995), y sanciones impuestas en 2016 por la Unión Europea a personas físicas presuntamente asociadas con el Estado Islámico en el Iraq y el Levante (EIL, también conocido como Dáesh) y Al-Qaida (Consejo Europeo, “Lucha contra el terrorismo: la UE refuerza su arsenal jurídico contra el EIL (Daesh) y Al Qaeda”, comunicado de prensa, 20 de septiembre de 2016).

²⁷ Sanciones impuestas en 2018 por los Estados Unidos contra el presunto líder de un cártel internacional de la droga (Associated Press, “US sanctions Colombian drug trafficker and emerald companies”, 5 de junio de 2018).

²⁸ Estados Unidos, Orden Ejecutiva 13818 por la que se bloquean los bienes de personas implicadas en graves abusos de los derechos humanos o en actos de corrupción (20 de diciembre de 2017); y Reino Unido, Global Anti-Corruption Sanctions Regulations 2021.

²⁹ Estados Unidos, Orden Ejecutiva 13928 por la que se bloquean los bienes de determinadas personas asociadas con la Corte Penal Internacional (11 de junio de 2020).

³⁰ Carta de transmisión de denuncia de fecha 26 de agosto de 2020 de la Relatora Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos y carta de llamamiento urgente de fecha 2 de febrero de 2021 de la Relatora Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos y de la Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, dirigidas a los Estados Unidos de América, sobre la información recibida acerca de la situación del Sr. Alireza Rahnavard (documentos AL USA 22/2020 y UA USA 9/2021).

³¹ Sanciones impuestas en 2011 por la Unión Europea contra miembros de la familia y asociados del ex Presidente de Egipto, Hosni Mubarak (Reglamento (UE) núm. 270/2011 del Consejo, de

l) individuos acusados de realizar operaciones con un Estado sancionado o una persona física o jurídica sancionada y que, en virtud de determinados regímenes de sanciones unilaterales³², puedan encontrarse en cualquier parte del mundo.

21. La Relatora Especial recuerda que los derechos afectados no solo están consagrados en los convenios internacionales, sino que también forman parte del derecho internacional consuetudinario y están incorporados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y que todos los Estados tienen la obligación de respetarlos y protegerlos sin distinción de personas. De este modo se pone en entredicho la legalidad de las sanciones selectivas unilaterales.

22. La Relatora Especial destaca que por lo general las sanciones se imponen sin que medie la formulación de cargos ni la instrucción de procedimientos penales en ninguna jurisdicción contra las personas físicas incluidas en las listas, y que las debidas garantías procesales protegen no solo al individuo, mediante normas probatorias y niveles de culpabilidad, sino también al propio estado de derecho. Observa con preocupación que al desatenderse esos derechos se han aplicado sanciones por error a algunas personas físicas³³ y que, según se ha informado, esto ha ocurrido con cierta frecuencia³⁴.

23. Si bien se afirma que en el caso de las sanciones selectivas impuestas a personas físicas por la Unión Europea existen ahora “las debidas garantías procesales” que “permiten a las personas impugnar su inclusión en listas de sanciones” ante los tribunales³⁵, la Relatora Especial señala la ausencia de tales garantías antes de la decisión de imponer sanciones y que las impugnaciones *a posteriori* pueden tomar tiempo³⁶, durante el cual las sanciones “pueden obstaculizar gravemente la vida de las personas que figuran en las listas de sanciones, lo que resulta injusto si el destinatario ha sido seleccionado por error”³⁷. Otros Estados sancionadores, como los Estados Unidos, no necesariamente informan a las personas físicas de que serán objeto de sanciones³⁸, y esas personas de repente descubren que se les ha impedido realizar operaciones financieras, viajar y acceder a sus propiedades.

24. Resulta difícil lograr una rectificación. El Gobierno de los Estados Unidos puede tardar meses en conceder a los abogados que desean representar a personas físicas sancionadas las licencias necesarias para prestarles servicios jurídicos y

21 de marzo de 2011, relativo a las medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Egipto); y sanciones impuestas por la Unión Europea, en 2012, y los Estados Unidos, en 2020, contra familiares y asociados del Presidente de la República Árabe Siria, Bashar Al-Assad (Karen DeYoung y Sarah Dadouch, “Trump administration imposes sanctions on Syria’s Assad, family and close associates”, *The Washington Post*, 17 de junio de 2020).

³² Por ejemplo, las sanciones que se aplican en virtud de la Ley César de Protección de los Civiles Sirios, promulgada por los Estados Unidos en 2019.

³³ ANSA, “Ristoratore a Verona per errore in lista nera sanzioni Usa”, 2 de abril de 2021.

³⁴ “Los expertos afirman que hay muchos casos que ocurren entre bambalinas, por ejemplo, cuando se indica a los bancos que congelen los pagos de personas físicas y empresas sometidas a sanciones erróneas” (Justin Harper, “Italian restaurant owner wrongly targeted by US sanctions”, BBC, 2 de abril de 2021).

³⁵ Clara Portela, *Targeted Sanctions against Individuals on Grounds of Grave Human Rights Violations: Impact, Trends and Prospects at EU Level* (Parlamento Europeo, abril de 2018), pág. 23.

³⁶ Los procedimientos en los tribunales de la Unión Europea a veces toman mucho tiempo (Katri Annikki Havu, “Damages liability for non-material harm in EU case law”, *European Law Review*, vol. 44, núm. 4 (2019), págs. 492 a 514).

³⁷ Clara Portela, *Targeted Sanctions against Individuals*, pág. 23.

³⁸ Carta de transmisión de denuncia de fecha 26 de agosto de 2020 de la Relatora Especial dirigida a los Estados Unidos de América (documento AL USA 22/2020).

solicitar su exclusión de las listas; además, se ha calculado que las decisiones a ese respecto suelen tomar unos dos años³⁹.

25. La Relatora Especial observa además un aumento de los casos de inclusión en listas de personas físicas y empresas por actividades que no constituyen en absoluto actos delictivos o contravenciones del derecho internacional: personas físicas y empresas “asociadas” con el gobierno⁴⁰, “que se benefician del régimen [...] o lo apoyan”⁴¹, que hacen negocios en el país o que son familiares de altos funcionarios del Estado o de empresarios⁴². A la Relatora Especial le preocupa que el hecho de incluir en listas de sanciones a personas físicas y empresas por actos que no están calificados como delitos en la legislación de su propio Estado o de cualquier otro Estado⁴³ suponga la vulneración del derecho a no ser considerado culpable de haber cometido un acto que no constituyera delito en el momento de su comisión⁴⁴. La Relatora Especial recuerda que en el Tribunal de Núremberg⁴⁵ y en los ulteriores procesos penales internacionales⁴⁶ se ha considerado inadecuado este tipo de castigo colectivo.

26. La Relatora Especial observa también que las razones mencionadas no son de carácter delictivo y parecen estar orientadas a transmitir una imagen desfavorable de los individuos sancionados, lo que vulnera su derecho a la reputación y plantea la cuestión de si otras razones aducidas para incluirlos en listas de sanciones se habrían considerado insuficientes por sí solas.

27. Las sanciones contra una sola persona física pueden afectar a los derechos humanos de muchas otras. Así pues, “según cuál sea la posición de la persona sancionada, las sanciones pueden [...] afectar a un número (potencialmente grande) de terceros. Por ejemplo, si las sanciones se aplican a un dirigente de una organización o empresa, es probable que esto afecte a los empleados, los familiares y otras personas

³⁹ Carta de transmisión de denuncia de fecha 2 de febrero de 2021 dirigida a los Estados Unidos de América (documento AL USA 9/2021).

⁴⁰ Decisión 2010/639/PESC del Consejo, de 25 de octubre de 2010, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra determinados funcionarios de Belarús, art. 2.

⁴¹ Decisión 2012/36/PESC del Consejo, de 23 de enero de 2012, por la que se modifica la Decisión 2010/639/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Belarús.

⁴² Reglamento (UE) 2021/996 del Consejo, de 21 de junio de 2021, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 765/2006 relativo a la adopción de medidas restrictivas con respecto a Belarús, art. 1 1) y 2).

⁴³ Unión Europea, Decisión 2010/639/PESC del Consejo; Decisión (PESC) 2017/496 del Consejo, de 21 de marzo de 2017, por la que se modifica la Decisión 2011/172/PESC relativa a las medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Egipto; Decisión del Consejo 2012/36/PESC; y Decisión 2011/173/PESC del Consejo, de 21 de marzo de 2011, relativa a la adopción de medidas restrictivas en vista de la situación existente en Bosnia y Herzegovina, art. 1 1) c).

⁴⁴ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 15, párr. 1.

⁴⁵ Quincy Wright, “International law and guilt by association”, *American Journal of International Law*, vol. 43, núm. 4 (octubre de 1949), págs. 746 a 755.

⁴⁶ Por ejemplo, el Tribunal Internacional para el Enjuiciamiento de los Presuntos Responsables de las Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario Cometidas en el Territorio de la ex-Yugoslavia desde 1991 y el Tribunal Penal Internacional para el Enjuiciamiento de los Presuntos Responsables de Genocidio y Otras Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario Cometidas en el Territorio de Rwanda y de los Ciudadanos Rwandeses Presuntamente Responsables de Genocidio y Otras Violaciones de Esa Naturaleza Cometidas en el Territorio de Estados Vecinos entre el 1 de Enero y el 31 de Diciembre de 1994 (Tracy Isaacs, “Introduction”, en *Accountability for Collective Wrongdoing*, Tracy Isaacs y Richard Vernon, editores (Cambridge, Cambridge University Press, 2011)), pág. 3.

que dependen de alguna manera (económicamente) del individuo seleccionado como objeto de sanciones”⁴⁷.

28. A la Relatora Especial le preocupa en especial que haya actores unilaterales que impongan sanciones a determinadas personas físicas sin saber cómo dichas sanciones repercuten en los derechos humanos de esas u otras personas. Así se reconoce en la siguiente afirmación contenida en un informe sobre un estudio realizado para el Parlamento Europeo en 2018: “Debido a la dificultad que entraña determinar los efectos de las sanciones individuales sobre las personas que figuran en listas de sanciones y, en particular, obtener de ellas información fiable, apenas existen investigaciones que traten esta cuestión”⁴⁸. La Relatora Especial considera alarmante esa inquietante admisión, que da a entender que los Estados sancionadores seleccionan a personas físicas como objeto de sanciones sin determinar si estas respetan o vulneran las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos. Ello crea una impresión de negligencia en el mejor de los casos y de vulneración intencionada en el peor, puesto que la labor realizada por la Relatora Especial y otros dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas demuestra sin ambigüedad que las sanciones efectivamente violan numerosos derechos humanos de las personas a quienes se les aplican.

D. Empresas

29. La vulneración de los derechos humanos causada por las sanciones que se imponen a las empresas comienza por afectar a los empleados, que lo sufren desde el punto de vista de sus derechos laborales (el derecho al trabajo y el derecho a elegir libremente el empleo, entre otros), pero los daños humanitarios se hacen sentir mucho más allá de las propias empresas. También se ven afectadas las familias de los empleados y otras personas a su cargo, así como los empleados y las familias de las entidades que tengan relaciones de negocios con una empresa sancionada.

30. Este “efecto multiplicador” puede llegar muy lejos cuando la empresa sancionada es una entidad bancaria. Por ejemplo, los bancos estadounidenses tienen la obligación de dejar de prestar servicios de banca corresponsal a los bancos extranjeros que estén sancionados por los Estados Unidos como “entidades de interés primordial en el blanqueo de capitales”. De este modo se bloquea la participación de los bancos sancionados en el sistema financiero mundial y se impide a empresas de todos los sectores que sean clientes de esas entidades realizar operaciones con dólares de los Estados Unidos, la moneda principal del comercio mundial⁴⁹. Los clientes de la entidad bancaria sancionada también pueden ser objeto de sanciones secundarias.

31. La Relatora Especial subraya que las repercusiones humanitarias pueden ser extremadamente amplias cuando una empresa objeto de sanciones es clave para la economía de un país o cuando produce o distribuye bienes o servicios que son esenciales para el bienestar de su población. Cuando una empresa sancionada domina el principal sector económico del país, los efectos humanitarios pueden extenderse a toda la población, como si el objeto de las sanciones fuese el sector en su conjunto.

32. Las sanciones también vulneran los derechos humanos de las personas que se benefician de las actividades que realizan las empresas en el ámbito social, como ocurre con la empresa petrolera estatal de la República Bolivariana de Venezuela,

⁴⁷ Nienke van der Have, “The proposed EU human rights sanctions regime: a first appreciation”, *Security and Human Rights*, vol. 30 (2020), pág. 69.

⁴⁸ Clara Portela, *Targeted Sanctions against Individuals*, pág. 22.

⁴⁹ Joshua P. Zoffer, “The dollar and the United States’ exorbitant power to sanction”, *American Journal of International Law (AJIL) Unbound*, vol. 113 (2019), págs. 152 a 156.

Petróleos de Venezuela. La congelación y el desvío de activos de CITGO, la filial estadounidense de esa empresa, han impedido que niños venezolanos reciban trasplantes de hígado y médula ósea en hospitales extranjeros en el marco de un programa que el Estado había financiado con los ingresos de CITGO; el programa se detuvo abruptamente cuando se impusieron las sanciones en 2017⁵⁰.

33. Las sanciones merman la capacidad de las empresas de realizar negocios a nivel internacional porque la mayoría de los mecanismos que facilitan el comercio se encuentran bajo la jurisdicción de los Estados Unidos o la Unión Europea, ambos actores prolíficos en la imposición de sanciones unilaterales. Por ejemplo, la Unión Europea puede interrumpir las operaciones SWIFT⁵¹ y los Estados Unidos tienen la capacidad de controlar y bloquear los pagos realizados en dólares estadounidenses a través de Visa, MasterCard, American Express, Western Union y PayPal⁵².

34. La Relatora Especial destaca que las empresas, al igual que las personas físicas, a veces son objeto de sanciones por error, y las probabilidades de que esto ocurra aumentan debido a la falta de las debidas garantías procesales antes de aplicarse las sanciones. La Unión Europea ha impuesto sanciones a empresas y luego las pruebas de las presuntas infracciones han sido consideradas defectuosas o insuficientes por los tribunales de la Unión Europea⁵³.

E. Organizaciones

35. La Relatora Especial observa con pesar la práctica cada vez más extendida de imponer sanciones unilaterales a universidades e instituciones de investigación cuyas actividades son consideradas indeseables por los Estados sancionadores, con la consiguiente denegación del derecho a la educación. El 22 de febrero de 2019, como parte de la renovación de sus sanciones contra la República Islámica del Irán, los Estados Unidos incluyeron en la lista de sanciones dos universidades iraníes, la Universidad Shahid Beheshti y la Universidad de Tecnología Sharif, por sus investigaciones de física nuclear, aunque el Ministro de Ciencia, Investigación y Tecnología de la República Islámica del Irán dijo que las investigaciones habían sido malinterpretadas⁵⁴. Una situación similar se refería a la inclusión en las listas de sanciones estadounidenses de dos instituciones de investigación rusas relacionadas con el desarrollo y ensayo de vacunas contra la COVID-19 por su presunta participación en programas de armas químicas y biológicas⁵⁵.

⁵⁰ ACNUDH, “Conclusiones preliminares de la visita a la República Bolivariana de Venezuela de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el impacto negativo de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos”, comunicado de prensa, 12 de febrero de 2021.

⁵¹ Brian O’Toole, “Don’t believe the SWIFT China sanctions hype”, *Atlantic Council*, 15 de septiembre de 2020; PYMNTS.com, “SWIFT says it ‘has no authority’ to unplug Russia or Israel”, 8 de octubre de 2014; y Charter’97, “Economist: disconnecting from SWIFT will be a bomb for the regime”, 25 de noviembre de 2020.

⁵² Véase Renata Ávila Pinto, “Digital sovereignty or digital colonialism?” *Sur: International Journal on Human Rights*, vol. 27 (julio de 2018), pág. 20.

⁵³ Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Cuarta), *Islamic Republic of Iran Shipping Lines c. Consejo de la Unión Europea*, asunto T-489/10, sentencia del Tribunal General, 16 de septiembre de 2013, citado en Elena Chachko, “Foreign affairs in court: lessons from CJEU targeted sanctions jurisprudence”, *Yale Journal of International Law*, vol. 44, núm. 1 (2019), pág. 17.

⁵⁴ Mustafa Melih Ahishali, “US adds 2 Iranian universities to sanctions list”, Agencia Anadolu, 18 de febrero de 2019.

⁵⁵ Mike Eckel, “US blacklists Russian entities for chemical, biological weapon research”, RadioFreeEurope/RadioLiberty, 27 de agosto de 2020.

IV. Destinatarios indirectos de las sanciones unilaterales

A. Trabajadores de las empresas

36. Las sanciones unilaterales dirigidas a una empresa afectan a los derechos de sus trabajadores, que pueden estar simplemente cumpliendo sus funciones sin ninguna implicación ni vínculo con el motivo de las sanciones. La Relatora Especial observa que la repercusión más evidente se produce en los derechos laborales, en particular el derecho al trabajo, al empleo digno y a la libre elección del empleo. Los trabajadores pueden sufrir una reducción salarial o de la jornada laboral o perder su empleo, sea de forma provisional o permanente⁵⁶.

37. Hay muchos otros derechos que se ven afectados cuando las sanciones hacen que una empresa tenga que reducir prestaciones subvencionadas por el empleador, como las de seguro médico, transporte o educación. En esos casos, se ven afectados los derechos a la salud, a la libertad de circulación y a la educación y, en sentido más amplio, el derecho a un nivel de vida adecuado.

38. La Relatora Especial se remite a la conclusión de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de que las protecciones sociales vinculadas al empleo desempeñan un “papel clave en la prevención y reducción de la pobreza, la mejora de la seguridad de los ingresos y la limitación de las desigualdades”⁵⁷. En el caso de que las pensiones de los trabajadores se reduzcan como consecuencia de la reducción de los salarios o de despidos derivados de las sanciones, los efectos pueden ser duraderos.

39. Los derechos de los trabajadores se ven afectados cuando las sanciones unilaterales tienen como objeto un Estado donde se encuentran los propietarios, las actividades o los clientes de la empresa; el sector económico en que opera la empresa; o un sector del que depende la empresa. También se ven vulnerados cuando las sanciones están dirigidas a individuos que desempeñan funciones clave respecto de la propiedad, la gestión o el funcionamiento de la empresa; cuando tienen como objeto otra empresa de la que aquella depende para obtener bienes o servicios, por ejemplo, de financiación y envío; o cuando van dirigidas a los clientes de la empresa.

40. La Relatora Especial subraya que las sanciones contra una sola empresa pueden afectar a un gran número de personas físicas asociadas con dicha entidad. Las medidas aplicadas por países de la Unión Europea y Ucrania a la aerolínea bielorrusa Belavia para prohibirle surcar su espacio aéreo en 2021 habrían “afectado negativamente al bienestar” de unos “2.000 empleados de la aerolínea y más de 5.000 familiares de estos”, pese a que los empleados “no tenían ningún tipo de implicación ni de participación en los hechos” que dieron lugar a las sanciones⁵⁸.

41. Los Estados Unidos impusieron sanciones al capitán de un buque tanque iraní que transportaba gasolina iraní a la República Bolivariana de Venezuela en 2020 porque la empresa de buques tanque que lo empleaba era propiedad de la República Islámica del Irán, un Estado que los Estados Unidos habían designado como patrocinador del terrorismo. El capitán, que se había formado para el trabajo de marinero y había ido recibiendo ascensos a lo largo de su carrera, realizaba las labores por las que había sido contratado, pero de repente ya no podía trabajar ni viajar. Hasta

⁵⁶ Freshfields Bruckhaus Deringer, LLP, “How sanctions may affect your workplace”, Lexology, 15 de julio de 2015.

⁵⁷ Christina Behrendt y Quynh Anh Nguyen, *Innovative Approaches for Ensuring Universal Social Protection for the Future of Work*, International Labour Organization Future of Work Research Paper Series (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2018), pág. v.

⁵⁸ “Open address by Belavia – Belarusian Airlines employees to the international community”, Belavia, 28 de junio de 2021.

ahora no se ha recibido respuesta a la carta en que la Relatora Especial expresó al Gobierno de los Estados Unidos su preocupación por los derechos del capitán⁵⁹.

42. Se calcula que las amplias sanciones impuestas por los Estados Unidos contra la República Islámica de Irán de 2012 a 2015 han ocasionado, según un estudio, la pérdida de 18.000 puestos de trabajo en el sector manufacturero⁶⁰.

B. Familiares

43. La Relatora Especial subraya que los familiares que no son objeto directo de sanciones ven denegados sus derechos cuando se aplican sanciones a una persona física de la que dependen para obtener sustento económico o prestaciones sociales. Los derechos afectados van desde el derecho a una vida digna hasta los derechos a la salud y a la educación. Las sanciones también vulneran el derecho a la vida familiar de numerosas maneras; por ejemplo, cuando se aplica la prohibición de viajar a la persona objeto de sanciones, ello puede provocar la separación de la familia.

44. Los familiares de una persona no seleccionada como objeto de sanciones cuyos derechos se ven afectados por las sanciones contra un Estado, un sector económico, una empresa o una organización (por ejemplo, un trabajador de una empresa sancionada, un menor que no puede obtener asistencia médica o un estudiante cuya educación se ve obstaculizada por la restricción del acceso a Internet o la falta de combustible) son también destinatarios indirectos de las sanciones.

45. La Relatora Especial destaca que los efectos indirectos de las sanciones sobre los familiares pueden ser enormes. En una declaración formulada ante el Congreso de los Estados Unidos el 6 de octubre de 1998, el antiguo Coordinador de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas en el Iraq, Denis Halliday, afirmó que “las sanciones han tenido graves repercusiones en el sistema iraquí de familia ampliada. Se está viendo un aumento de las familias monoparentales, generalmente compuestas por madres que luchan solas. Hay un aumento de los divorcios. Muchas familias han tenido que vender sus casas, muebles y otras posesiones para poner comida en la mesa, hasta el punto de quedarse sin hogar. Mucha gente joven recurre a la prostitución”.

C. Población en general

46. La Relatora Especial observa con preocupación que la mayoría de las sanciones unilaterales, independientemente de su objeto, afectan a los derechos de muchas personas que no son objeto directo de ellas, incluso a toda la población de un Estado. Por ejemplo, las sanciones que aplican los Estados Unidos contra el sector petrolero de la República Bolivariana de Venezuela obstaculizan el desenvolvimiento de la vida cotidiana de la población en todo el país. La imposibilidad de vender petróleo en el extranjero hace que el país no pueda disponer de los ingresos necesarios para mantener las infraestructuras básicas, y los consiguientes cortes de electricidad impiden que todos los hogares disfruten del derecho a una vida digna, entre otros muchos derechos humanos. Algo tan sencillo como la imposibilidad de cargar un teléfono móvil o de acceder a Internet obstaculiza la libertad de expresión y vulnera

⁵⁹ Carta de transmisión de denuncia de fecha 4 de septiembre de 2020 de la Relatora Especial dirigida a los Estados Unidos de América acerca de la situación del Sr. Alireza Rahnavard (documento AL USA 22/2020).

⁶⁰ Ali Moghaddasi Kelishomi y Roberto Nisticò, “Employment effects of economic sanctions”, Centro de Estudios de Economía y Finanzas, Universidad de Nápoles, Documento de trabajo núm. 615 (31 de enero de 2021), pág. 6 y págs. 26 a 27.

los derechos a la salud y a la vida en situaciones de emergencia. Sin luz para leer, las personas no pueden disfrutar del derecho a la educación. El agua escasea cuando las bombas eléctricas no pueden funcionar, lo que crea situaciones de insalubridad y afecta al derecho a la salud. Mientras tanto, la imposibilidad de importar productos petrolíferos como la gasolina vulnera la libertad de circulación de las personas y, al impedirles ir al trabajo o buscar ayuda médica, las sanciones también afectan a su derecho al trabajo, su derecho a la salud y, en consecuencia, su derecho a la vida⁶¹. Estas condiciones también niegan a la población su derecho al desarrollo.

47. La Relatora Especial observa que los derechos de la población siria se ven igualmente vulnerados por las sanciones impuestas por los Estados Unidos en virtud de la Ley César, que tienen como objeto a personas físicas y empresas acusadas de ayudar al Gobierno de la República Árabe Siria a reconstruir las infraestructuras del país, con inclusión de escuelas y hospitales, y a restablecer la producción de petróleo y gas. Los actores nacionales distintos del Gobierno no pueden ocuparse de la reconstrucción a gran escala, pero la reconstrucción tras el conflicto es esencial para el disfrute de los derechos económicos y sociales, incluido el derecho al desarrollo mediante el acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios sanitarios, los alimentos, la vivienda y el empleo⁶².

48. Un estudio sobre las sanciones sectoriales y selectivas impuestas contra la República Árabe Siria desde 2011 por los Estados Unidos, la Unión Europea y otros países occidentales concluyó que, en última instancia, “los sirios de a pie han sido los más afectados por las repercusiones indirectas de las sanciones. Entre ellos cabe mencionar el aumento de los niveles de pobreza, provocado por el incremento sin precedentes de los precios de los productos básicos, el aumento de la tasa de desempleo, las grandes devaluaciones de la moneda local y las escasas oportunidades” existentes para las pequeñas y medianas empresas y los negocios tradicionales⁶³.

49. La precisión de las sanciones selectivas es ilusoria si se tiene en cuenta la amplitud de sus repercusiones negativas⁶⁴. Si bien las sanciones económicas contra un Estado afectan a los derechos de una población de forma indiscriminada, las sanciones selectivas los afectan de forma progresiva, ya que el objeto de las sanciones se convierte en un punto de partida desde el que se propagan las consecuencias humanitarias a través de las redes de trabajadores, familiares, asociados y otros, y de ahí siguen extendiéndose por las otras redes que cada uno de estos grupos integran. Así pues, las sanciones contra una sola persona pueden afectar a los derechos humanos de cientos o miles de otras personas.

⁶¹ ACNUDH, “Conclusiones preliminares de la visita a la República Bolivariana de Venezuela de la Relatora Especial”.

⁶² Carta conjunta de transmisión de denuncia de fecha 21 de diciembre de 2020 dirigida a los Estados Unidos de América por la Relatora Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, la Relatora Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental y el Experto Independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional, en relación con la información recibida sobre las repercusiones negativas en los derechos humanos de las sanciones autorizadas en virtud de la Ley César de Protección de los Civiles Sirios de 2019 (documento AL USA 30/2020).

⁶³ Zaki Mehchy y Rim Turkmani, “Understanding the Impact of Sanctions on the Political Dynamics in Syria”, (Londres, Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres, enero de 2021), pág. 35.

⁶⁴ Bryan R. Early y Marcus Schulzke, “Still unjust, just in different ways: how targeted sanctions fall short of just war theory’s principles”, *International Studies Review*, vol. 21, núm. 1 (marzo de 2019), págs. 57 a 80.

50. La Relatora Especial subraya que la repercusión indirecta de las sanciones selectivas sobre los derechos humanos de una población se ha reconocido desde hace tiempo. Según un documento publicado en 2004 por el Comité Permanente entre Organismos, si una empresa o industria objeto de sanciones es un importante empleador local, las sanciones que limitan su capacidad de comerciar “podrían reducir los fondos locales destinados a las funciones gubernamentales municipales, incluida la prestación de servicios de seguridad, sanitarios y sociales”, así como los fondos destinados al apoyo que la empresa presta a “la salud y la educación de los empleados o de las personas a su cargo, las inversiones en carreteras, las comunicaciones, el saneamiento de las comunidades en las que viven, o el pago de las pensiones de antiguos empleados”⁶⁵.

51. Además, la Relatora Especial expresa su preocupación de que los derechos de una población también se vean vulnerados por las sanciones impuestas a personas que ocupan puestos de responsabilidad gubernamental o civil. Tal fue caso del derecho a la alimentación cuando se sancionó a una persona de la República Democrática del Congo porque un familiar suyo fue acusado de tener asociación con Hizbulah; la persona sancionada era el mayor productor de pan del país⁶⁶.

52. El efecto indirecto que tienen las sanciones selectivas sobre una población puede entrañar repercusiones que duren décadas cuando se ve comprometido el derecho de las personas a la educación. Según un estudio, si las sanciones “reducen el nivel de instrucción de los jóvenes”, sus efectos “pueden durar mucho tiempo después de ser levantadas”⁶⁷.

D. Otros Estados

53. La Relatora Especial observa que los Estados vecinos son los primeros puntos de llegada cuando los problemas humanitarios (crisis económicas, falta de bienes esenciales y otras cuestiones) en el Estado inicialmente sancionado o afectado por las sanciones provocan migraciones hacia el extranjero. Las migraciones masivas ponen en peligro la vida de los migrantes, ya que estos se vuelven vulnerables a la trata de personas y viajan sin contar con el transporte, la alimentación, los lugares de descanso o la asistencia médica que necesitarían⁶⁸.

54. Las migraciones provocadas por las sanciones afectan no solo a los nacionales del Estado objeto de sanciones, sino también a otras personas que en tiempos mejores buscaron refugio o empleo en dicho Estado. La Organización Internacional para las Migraciones cita como ejemplo el regreso al Afganistán de más de 1 millón de afganos procedentes de la República Islámica de Irán después que los Estados Unidos volvieron a imponer sus sanciones contra este último país en 2018⁶⁹.

⁶⁵ Manuel Bessler, Richard Garfield y Gerard Mc Hugh, *Handbook for Assessing the Humanitarian Impact of Sanctions* (Naciones Unidas, Comité Permanente entre Organismos y Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, octubre de 2004), pág. 65.

⁶⁶ Contribución de Joy Gordon, profesora de la Universidad Loyola de Chicago (Estados Unidos), a la consulta de expertos sobre el concepto, las características, la condición jurídica y los destinatarios de las sanciones unilaterales, convocada por la Relatora Especial el 26 de abril de 2021 (www.ohchr.org/Documents/Issues/UCM/expert-consultation-26April2021.pdf).

⁶⁷ Safoura Moeeni, “Family income and children’s education: evidence from targeted economic sanctions” (Nápoles (Italia), Centro de Estudios de Economía y Finanzas, 28 de octubre de 2018), pág. 6.

⁶⁸ Joel Alexander López, “Venezuelan refugee crisis: a consequence of US economic sanctions”, tesis de honor de licenciatura, Universidad Estatal de Nueva York en Albany, 2019.

⁶⁹ Frud Bezhan, “Afghanistan, the ‘unintended casualty’ of U.S. sanctions on Iran”, RadioFreeEurope/RadioLiberty, 14 de agosto de 2018; Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “Return of undocumented Afghans: weekly situation report”, 29 de

55. Las empresas de terceros Estados también pueden enfrentarse a la posibilidad de que se les impongan sanciones secundarias a menos que corten sus vínculos comerciales con un Estado o una empresa extranjera objeto de sanciones⁷⁰. Esto puede entrañar una pérdida comercial, lo que afectaría a los derechos laborales y de otro tipo de los trabajadores de las empresas, así como de las personas a su cargo, de las formas antes descritas.

E. Estados sancionadores

56. La Relatora Especial recuerda a los Estados que los efectos humanitarios perjudiciales de las sanciones unilaterales también afectan a las personas físicas del Estado sancionador, a quienes se les prohíbe continuar con las operaciones que tenían antes con el Estado sancionado o con la parte sancionada. Ello se traduce en la pérdida de salarios y puestos de trabajo y la erosión de los derechos a la atención sanitaria, la educación, un nivel de vida decente y la dignidad.

57. La Relatora Especial reconoce que los gobiernos de los Estados sancionadores a menudo toman medidas con el fin de atenuar esos efectos internos. Ya en 1980, cuando los Estados Unidos impusieron un embargo a las exportaciones de cereales a la Unión Soviética, también crearon un programa con miras a contrarrestar el descenso previsto de los precios nacionales de los cereales y evitar que los agricultores estadounidenses sufrieran⁷¹. El balneario lituano “Belorus”, controlado por el Departamento de Gestión de la administración del Presidente de Belarús, insistió en la necesidad de que se desbloquearan sus fondos, que habían sido congelados en un banco lituano, ya que la congelación le impedía pagar los salarios de los empleados lituanos del balneario⁷².

58. La Relatora Especial advierte que la repercusión de las sanciones sobre los derechos de las personas físicas en el Estado sancionador es difícil de predecir con exactitud y que a veces las sanciones causan más daño en el Estado sancionador que en el país objeto de sanciones, aunque se mantengan debido a su efecto político⁷³. En consecuencia, los intentos de contrarrestar el daño a las empresas y a los derechos en el Estado sancionador solo pueden realizarse cuando ya se ha producido el daño.

V. Destinatarios de las sanciones secundarias

A. Panorama general de las sanciones secundarias

59. Las sanciones secundarias afectan a los mismos derechos económicos y de propiedad de las personas físicas, así como el derecho a viajar y otros derechos humanos de esas personas, del mismo modo que las sanciones primarias. Son impuestas por un Estado sancionador a personas físicas y empresas del país objeto de sanciones o de terceros países que cooperan con el objeto de las sanciones primarias en formas que estén prohibidas por el régimen de sanciones.

diciembre de 2019 a 4 de enero de 2020; y OIM, “Return of undocumented Afghans: weekly situation report”, 21 a 27 de mayo de 2021.

⁷⁰ Özgür Özdamar y Evgeniia S. Hahin, “Consequences of economic sanctions: the state of the art and paths forward”, *International Studies Review* (2021), pág. 13.

⁷¹ Heritage Foundation, “The Soviet grain embargo”, *Backgrounders*, núm. 130 (2 de enero de 1981).

⁷² LRT, “Belarusian spa in Lithuania goes to court over asset freezes”, 29 de enero de 2021.

⁷³ Donald E. deKieffer, “The purpose of sanctions”, *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 15, núm. 2 (1983), pág. 207.

60. La Relatora Especial observa con preocupación que los Estados Unidos recurren con frecuencia a sanciones secundarias, si bien celebra el hecho de que otros Estados sancionadores se hayan resistido en general a esta práctica. Dado que el uso del sistema financiero y el dólar de los Estados Unidos en las operaciones internacionales está muy extendido, los Estados Unidos afirman que tienen jurisdicción por este motivo. Ello significa que las sanciones secundarias “impiden a personas físicas o empresas extranjeras” acceder al sistema financiero de los Estados Unidos “si realizan determinadas actividades con una entidad sancionada, aunque ninguna de esas actividades afecte directamente a los Estados Unidos”⁷⁴. En virtud de la Ley Sergei Magnitsky de Responsabilidad respecto del Estado de Derecho de 2012 y de los regímenes de sanciones previstos en la Ley César, los Estados Unidos pueden imponer sanciones secundarias a cualquier persona no estadounidense, en cualquier parte del mundo, que determinen que realiza una actividad prohibida por sus sanciones, sin que medien las debidas garantías procesales⁷⁵.

61. La Relatora Especial observa con preocupación que los agentes humanitarios, incluidas las ONG y sus empleados y voluntarios en los Estados sancionados, suelen verse amenazados con sanciones civiles o penales o con sanciones secundarias debido a sus actividades dirigidas a reducir al mínimo el daño humanitario causado por las sanciones sobre los derechos de las personas físicas en los países objeto de sanciones.

62. Si bien los Estados sancionadores incluyen exenciones humanitarias en sus regímenes de sanciones, estas nunca han sido del todo eficaces, y la Relatora Especial acoge con beneplácito las iniciativas de los Estados Unidos y la Unión Europea encaminadas a simplificar los procedimientos para que los agentes humanitarios se beneficien de dichas exenciones. En 2020, los Estados Unidos publicaron un folleto que contenía información consolidada sobre las exenciones humanitarias respecto de las sanciones dirigidas a Cuba, la Federación de Rusia/Ucrania, Irán (República Islámica del), la República Árabe Siria, la República Democrática de Corea y Venezuela (República Bolivariana de); por su parte, la Unión Europea comenzó a publicar orientaciones detalladas sobre el suministro de bienes y servicios con fines humanitarios en los países a los que impone sanciones sectoriales y sanciones selectivas. En 2021, la Unión Europea estableció un punto de contacto único para proporcionar ayuda humanitaria en los lugares donde se aplican sus sanciones⁷⁶. Sin embargo, la Relatora Especial observa con pesar que las medidas adoptadas siguen careciendo de eficacia.

63. El 10 de diciembre de 2020, la Relatora Especial publicó una nota orientativa sobre las preocupaciones humanitarias y las repercusiones negativas de las sanciones unilaterales y sus exenciones en el contexto de la pandemia de COVID-19. En la nota orientativa, la Relatora Especial indicó que las organizaciones humanitarias se referían a las sanciones unilaterales como el principal obstáculo para la entrega de ayuda, con inclusión de medicamentos, equipos médicos, equipo de protección, alimentos y otros bienes esenciales, y que las exenciones humanitarias seguían siendo ineficaces, ineficientes e inadecuadas.

64. La Relatora Especial lamenta las amplias repercusiones que pueden tener sobre los derechos humanos las sanciones secundarias aplicadas a empresas. Como parte de las sanciones que aplican al sector petrolero venezolano, los Estados Unidos

⁷⁴ Estados Unidos, Departamento del Tesoro, “Remarks of Secretary Lew on the evolution of sanctions and lessons for the future at the Carnegie Endowment for International Peace”, 30 de marzo de 2016.

⁷⁵ Carta conjunta de transmisión de denuncia de fecha 21 de diciembre de 2020 dirigida a los Estados Unidos de América (documento AL USA 30/2020).

⁷⁶ Comisión Europea, “Punto de contacto a nivel de la UE para la ayuda humanitaria en entornos sujetos a sanciones de la UE”.

impusieron en 2020 sanciones secundarias a cuatro buques tanque griegos y a sus empresas operadoras por cargar petróleo venezolano, con el consiguiente bloqueo de sus operaciones en dólares de los Estados Unidos (la moneda que suele utilizarse en los tratos con los buques tanque) y la prohibición de hacer escala en puertos de los Estados Unidos⁷⁷. Si bien esto vulnera las debidas garantías procesales y muchos otros derechos de los individuos directa e indirectamente afectados, que van desde los derechos laborales hasta el derecho a la libertad de circulación, la afectación engloba a las personas físicas que dependen del petróleo importado para el transporte, la calefacción o la electricidad, puesto que la retirada *de facto* de los buques tanque del servicio internacional puede impedir futuros envíos a los países destinatarios, lo que puede dar lugar a un aumento de los precios.

65. Asimismo, el 20 de noviembre de 2020, los Estados Unidos sancionaron a una empresa china, la China National Electronics Import and Export Corporation, por su presunta ayuda al Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela para socavar la democracia mediante el suministro de *hardware*, *software* y formación que presuntamente se utilizaron para reprimir a los opositores del Gobierno⁷⁸. Dado que los productos de la empresa se utilizan en la defensa y la seguridad públicas, las sanciones secundarias que inhiben su capacidad de realizar negocios pueden negar la protección de derechos, entre los que llega a incluirse el derecho a la vida.

66. Las sanciones contra empresas de terceros Estados también producen consecuencias humanitarias como resultado de la rescisión de contratos que esas empresas tienen con un Estado sancionado o con una parte sancionada. Ello afecta a los derechos económicos y de propiedad no solo de los propietarios y empleados de las empresas de terceros Estados, sino también de otros, como se ha descrito anteriormente⁷⁹.

67. La Relatora Especial subraya que las sanciones secundarias son de dudosa legalidad en virtud del derecho internacional, más allá de la discutible legalidad de las sanciones unilaterales iniciales. Observa que la aplicación de la jurisdicción extraterritorial a nacionales y empresas de terceros Estados por cooperar con los destinatarios de las sanciones, y las amenazas a esos terceros Estados que presumiblemente implica el propio régimen de sanciones, no se justifican en virtud del derecho internacional y hacen que aumente el riesgo de que se proceda con exceso de celo en el cumplimiento de las sanciones. La legalidad de las contramedidas frente a las sanciones secundarias también es debatible⁸⁰ y, en general, los Estados se han mostrado reacios a imponerlas.

B. Sanciones civiles y penales y leyes nacionales

68. Mientras que los nacionales de los Estados Unidos pueden enfrentar consecuencias de naturaleza civil o penal por violar las sanciones, las personas no estadounidenses amenazadas con sanciones secundarias se ven obligadas a elegir entre seguir teniendo acceso al sistema financiero estadounidense o tener relaciones

⁷⁷ Greg Miller, “US sanctions target Greek tankers loaded with Venezuelan crude”, *American Shipper*, 2 de junio de 2020.

⁷⁸ Estados Unidos, Departamento del Tesoro, “Treasury sanctions CEIEC for supporting the illegitimate Maduro regime’s efforts to undermine Venezuelan democracy”, comunicado de prensa, 30 de noviembre de 2020.

⁷⁹ ACNUDH, “Conclusiones preliminares de la visita a la República Bolivariana de Venezuela de la Relatora Especial”.

⁸⁰ Tom Ruys y Cedric Ryngaert, “Secondary sanctions: a weapon out of control? The international legality of, and European responses to, US secondary sanctions”, *The British Yearbook of International Law* (22 de septiembre de 2020), pág. 65.

de negocios con el destinatario de las sanciones primarias⁸¹. La Relatora Especial observa que, en el caso de las personas físicas, las sanciones secundarias no solo vulneran sus derechos económicos y de propiedad, sino también su derecho a la libertad de circulación. En el caso de las empresas, la prohibición del acceso al sistema financiero estadounidense puede entrañar una pérdida comercial, que produciría el mismo daño a los derechos de los trabajadores y de otras personas que se ha descrito anteriormente. Una empresa o persona física que esté sometida a sanciones secundarias no puede realizar operaciones con ninguna persona física o jurídica en los Estados Unidos ni con un gran número de personas físicas o jurídicas en el extranjero, ya que dichas operaciones requieren inevitablemente el uso del dólar de los Estados Unidos y dependen del sistema financiero de los Estados Unidos.

VI. Exceso de celo en el cumplimiento de las sanciones

A. Motivos del exceso de celo en el cumplimiento

69. La Relatora Especial lamenta que los problemas humanitarios en los países objeto de sanciones se agraven debido a situaciones generalizadas de exceso de celo en su cumplimiento, que incrementan la repercusión de las sanciones, mientras que por otro lado se desaprovechan las exenciones humanitarias. En un seminario virtual sobre las repercusiones de las medidas coercitivas unilaterales en los sistemas nacionales de salud de los países objeto de sanciones y en el bienestar de las mujeres, los niños y las personas en situaciones vulnerables, celebrado en Ginebra el 3 de junio de 2021, la Relatora Especial observó que las organizaciones humanitarias dan parte unánimemente de los problemas que entorpecen sus intentos de entregar alimentos, medicinas, vacunas y otros bienes esenciales a los países sancionados, debido a las situaciones cada vez más comunes de exceso de celo debido al temor de las entidades bancarias, los donantes y las empresas de transporte a ser sancionados a su vez si incumplen las sanciones. En consecuencia, el exceso de celo en el cumplimiento afecta drásticamente a todos los grupos de población de los países sancionados e impide que las personas disfruten de sus derechos humanos.

70. El temor se deriva de la complejidad y la falta de transparencia de los regímenes de sanciones, lo que hace más probable que se produzcan incumplimientos involuntarios. Estos podrían ser castigados con sanciones secundarias, multas o penas de privación de libertad. A menudo se requiere el asesoramiento externo de expertos en materia de cumplimiento, de modo que se hace más lento y costoso el suministro autorizado de bienes, servicios y ayuda humanitaria a los países sancionados.

71. Un bufete de abogados de los Estados Unidos observó que “las situaciones generalizadas de exceso de celo en el cumplimiento [...] han supuesto en la práctica una importante restricción del comercio humanitario” con la República Islámica del Irán⁸². Un bufete de abogados francés concluyó que “uno de los principales impedimentos para la aplicación de las operaciones [humanitarias] exentas se deriva del comportamiento de las instituciones financieras, motivado por el temor a las sanciones”⁸³. Un abogado suizo especializado en sanciones señaló que las consecuencias del exceso de celo en su cumplimiento por parte de las entidades

⁸¹ Roberto J. González y Rachel M. Fiorill, “USA”, en *Sanctions 2020: A Practical Cross-border Insight into Sanctions Law* (Londres, Global Legal Group, 2019), pág. 153.

⁸² Gibson, Dunn and Crutcher LLP, “Economic and trade sanctions developments in response to COVID-19”, 29 de abril de 2020.

⁸³ Rebecca Guyot y Agustina Paladino, “United States economic sanctions on Iran in the context of COVID-19”, Cohen Amir-Aslani (sin fecha).

bancarias “pueden ser especialmente drásticas para las personas que son objeto de sanciones”⁸⁴.

72. La Relatora Especial celebra que la Unión Europea haya reconocido ese problema. La Comisión Europea se ha referido a “la reticencia de determinados operadores a realizar operaciones relacionadas con un individuo o país sancionado, aunque sean legítimas (hipercumplimiento), por miedo a incumplir accidentalmente las sanciones o por falta de incentivos económicos que compensen los riesgos que tales operaciones entrañan”. También ha indicado que “el hipercumplimiento no debe comprometer la prestación de ayuda humanitaria”⁸⁵.

73. Con todo, la Relatora Especial observa con pesar que, en general, sigue siendo insuficiente el acceso a la información sobre la inclusión en las listas de sanciones, sobre los mecanismos para obtener licencias y sobre las exenciones humanitarias.

B. Formas de exceso de celo en el cumplimiento

74. La Relatora Especial señala que la pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve cómo el exceso de celo en el cumplimiento de las sanciones afecta a los derechos a la salud y a la vida al impedir la compra y el envío de productos autorizados. Entidades bancarias de Suiza han bloqueado transferencias a Cuba realizadas por ONG suizas en concepto de donaciones destinadas a la compra de suministros para luchar contra la COVID-19. Una donación de equipo médico a Cuba realizada por un empresario chino se vio bloqueada por la decisión de último momento del cargador estadounidense de no seguir adelante, al considerar que las regulaciones de los Estados Unidos se lo impedían. Dos empresas suizas dejaron de enviar equipo médico a Cuba después de haber sido adquiridas por una empresa estadounidense (A/75/209).

75. Algunos proveedores suspenden todos los negocios con los países sancionados. Se ha informado de que, en 2019, una empresa sueca de productos médicos comunicó a una ONG iraní que proporciona vendas gratuitas a los pacientes que, debido a las sanciones estadounidenses, había decidido suspender la realización de cualquier actividad comercial relacionada con la República Islámica del Irán, incluidas las actividades “realizadas al amparo de cualquier tipo de excepción” de las sanciones económicas de los Estados Unidos⁸⁶.

76. El temor a las sanciones disuade a los donantes de aportar fondos a las organizaciones humanitarias. Incluso cuando se hacen donaciones, algunas ONG que trabajan en la República Árabe Siria “han tenido que cancelar proyectos por no poder completar todos los trámites burocráticos que exigen los donantes”⁸⁷.

77. El exceso de celo en el cumplimiento también vulnera los derechos a la libertad de información y a la educación, lo que a su vez deniega otros derechos a una población. El personal médico, los abogados y otras personas que viven en países sancionados, o que son ciudadanos de países sancionados pero ya no viven allí, tienen

⁸⁴ Presentación de Nicolas Rouiller, profesor de la Escuela de Negocios de Lausana (Suiza) y de la Universidad Financiera de Moscú, a la consulta de expertos sobre el concepto, las características, la condición jurídica y los destinatarios de las sanciones unilaterales, convocada por la Relatora Especial el 26 de abril de 2021.

⁸⁵ Comisión Europea, “Nota orientativa de la Comisión sobre la prestación de ayuda humanitaria para luchar contra la pandemia de COVID-19 en determinados entornos sujetos a medidas restrictivas de la UE”, Comunicación de la Comisión, 16 de noviembre de 2020.

⁸⁶ Mersiha Gadzo, “Iranians with rare disease dying under US sanctions”, Al Jazeera, 28 de mayo de 2021.

⁸⁷ IMPACT Civil Society Research and Development, *Invisible sanctions: How Overcompliance Limits Humanitarian Work on Syria - Challenges of Fund Transfer for Non-Profit Organizations Working on Syria* (Berlín, 2020), pág. 3.

bloqueada la participación en consultas y conferencias médicas en línea que utilicen los servicios de la empresa de tecnología de las comunicaciones Zoom, según las condiciones de servicio de esa empresa⁸⁸.

78. El exceso de celo también inhibe la publicación de investigaciones académicas, con lo que se priva a personas de todo el mundo del acceso a conocimientos que pueden ser esenciales para el disfrute de los derechos humanos. La editorial Wiley advierte a los editores de sus revistas académicas que “traten con precaución cualquier material presentado desde un país sancionado en relación con el tema de que se trate y busquen asesoramiento jurídico si es necesario”⁸⁹.

79. Las entidades bancarias proceden con especial cautela debido a los requisitos adicionales que imponen los organismos reguladores para luchar contra el blanqueo de dinero y otros delitos financieros. Estos requisitos significan que los bancos “tienen que ser específicos en cuanto al cliente y al dinero con el que operan. Esta obligación se extiende a la supervisión de las actividades para garantizar que no incumplan en modo alguno el régimen de sanciones. Se trata de una labor que consume muchos recursos y supone un alto riesgo para las entidades bancarias. Por lo tanto, a menudo optan por no tratar con dichas organizaciones cuando median sanciones”⁹⁰.

VII. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

80. **Las sanciones unilaterales que se imponen hoy cada vez más a Estados, sectores de la economía, empresas y particulares sin autorización del Consejo de Seguridad afectan a un número creciente de destinatarios, que supera con creces el anunciado oficialmente. Vulneran una amplia gama de derechos humanos, independientemente de la naturaleza del objeto de las sanciones. Los derechos afectados pueden variar en función de si el objeto de las sanciones es un Estado, un sector económico, una empresa u organización o una persona física; si es un destinatario directo o indirecto; si es un destinatario previsto o accidental, y si las sanciones son primarias o secundarias.**

81. **Las sanciones económicas, financieras y comerciales que se aplican contra los Estados, así como los embargos del transporte naval, terrestre o aéreo, afectan a toda la población de los países objeto de sanciones porque agravan las crisis económicas e imposibilitan la compra y entrega de equipos tecnológicos, médicos y de otro tipo, piezas de repuesto, reactivos, medicamentos, vacunas, alimentos y otros bienes esenciales, lo que a su vez entorpece el funcionamiento de las infraestructuras de abastecimiento de agua, de electricidad y transporte y de otras infraestructuras públicas. En consecuencia, afectan al conjunto de los derechos humanos de toda la población (nacionales y residentes del país objeto de sanciones), es decir, sus derechos civiles, económicos, sociales y culturales primarios y el derecho al desarrollo. Las prohibiciones de viajes y de vuelos afectan a la libertad de circulación de los residentes de los países objeto de sanciones.**

82. **Además de su efecto intermedio sobre toda la población del país, las sanciones unilaterales que se imponen a sectores de la economía afectan directamente a los derechos económicos y laborales de las personas empleadas**

⁸⁸ Zoom, condiciones de servicio de Zoom, 20 de agosto de 2020.

⁸⁹ Wiley, “Best Practice Guidelines on Research Integrity and Publishing Ethics”.

⁹⁰ Surya P. Sabedi, editor, *Unilateral Sanctions in International Law* (Oxford, Hart Publishing, 2001).

en los sectores correspondientes, así como a sus familiares y socios comerciales, lo que se traduce en un aumento de los niveles de pobreza, de la participación en la economía sumergida, de la actividad delictiva y de la trata de personas.

83. Las sanciones selectivas contra una empresa afectan directamente a sus trabajadores, así como a sus familiares y asociados. Cuando una empresa objeto de sanciones domina un sector económico clave en un país, las repercusiones humanitarias pueden hacerse sentir en toda la población. Los derechos humanos que se ven afectados por las sanciones selectivas aplicadas a una persona física no se limitan a sus derechos individuales y pueden extenderse a un gran número de personas a través de redes de familiares, asociados y otros. Estas sanciones vulneran una amplia gama de derechos de las personas físicas a quienes se las aplica sin las debidas garantías procesales y, a menudo, sin garantías de acceso a la justicia.

84. Los nacionales y las empresas de terceros países se convierten directamente en objeto de sanciones secundarias, y los nacionales y las empresas de los Estados sancionadores se convierten en objeto de sanciones civiles y penales introducidas en el marco de la aplicación de las sanciones primarias, lo que provoca efectos similares tanto en las personas físicas y empresas incluidas en las listas como en los destinatarios indirectos. Cuando se imponen sanciones *ex officio* a funcionarios, ello les impide representar a los Estados y proteger los derechos de los nacionales y residentes de los Estados en el ámbito internacional, incluso en instituciones judiciales.

85. La aplicación de sanciones unilaterales en el ámbito cibernético, es decir, impedir el acceso a pagos en línea, a satélites, a Internet, a programas informáticos y a las plataformas y servicios de información y comunicación disponibles para el público, afecta a toda la población de los países objeto de sanciones, lo que vulnera sus derechos económicos y culturales, incluidos el derecho a utilizar Internet, el acceso a la información y los derechos a la educación y a la salud, entre otros.

86. El temor a las sanciones y a las consecuencias de naturaleza civil o penal hace que las entidades bancarias y otras empresas adopten políticas de riesgo cero y de exceso de celo en su cumplimiento, con lo que los efectos de todas las categorías de sanciones se agravan y no solo afectan a los nacionales y residentes de los países sancionados o de otros países cuyas empresas se incluyen en listas de sanciones, sino también a sus socios comerciales y a los agentes humanitarios, que se convierten así en destinatarios indirectos.

87. Las ONG internacionales y nacionales relacionadas con la prestación de ayuda humanitaria, así como su personal, se convierten a menudo en objeto de sanciones secundarias. Los impedimentos a los que se enfrentan para llevar a cabo su labor humanitaria, por ejemplo, en la realización de transferencias bancarias o la entrega de alimentos, medicamentos y otros bienes esenciales, afectan indirectamente a los beneficiarios de la ayuda humanitaria.

B. Recomendaciones

88. La Relatora Especial hace un llamamiento a todos los Estados y organizaciones regionales para que levanten, suspendan o reduzcan al mínimo cualquier medida unilateral que pueda clasificarse como medida coercitiva unilateral, en la forma en que se describe en el párrafo 5 del presente informe.

89. Los Estados siempre han de tener en cuenta las preocupaciones humanitarias al decidir sobre la aplicación o ejecución de cualquier medida unilateral (precaución humanitaria), y también al aplicarla. La Relatora Especial exhorta a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) a que, en estrecha colaboración con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y los agentes humanitarios pertinentes, establezca un sistema de seguimiento y evaluación de las repercusiones humanitarias de las sanciones unilaterales en las tasas de mortalidad, nutrición y malnutrición, la matriculación escolar, las tasas de vacunación, la propagación de enfermedades, el empleo, las garantías sociales y el acceso a los medicamentos, entre otros factores.

90. Se deben garantizar sin distinción los derechos humanos de todas las personas del mundo. Ni los individuos ni toda la población de un Estado determinado deberían convertirse en objeto directo o indirecto de medidas coercitivas unilaterales como si fueran “daños colaterales”. Por “buenas” que sean las intenciones o las finalidades, ello no puede justificar que se convierta a toda la población de un país en objeto indirecto o accidental de sanciones unilaterales, ni que se cause sufrimiento humano (lo que constituye una violación de los derechos humanos fundamentales) a las personas que sean objeto directo o indirecto, bajo la apariencia de “daños colaterales”.

91. Teniendo en cuenta que las medidas coercitivas unilaterales merman la capacidad de los Estados de reaccionar ante las amenazas y los desafíos contemporáneos y afectan a todas las categorías de derechos humanos, la Relatora Especial exhorta no solo al ACNUDH, sino a todos los órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas, como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la OIT, la Organización de Aviación Civil Internacional y la Organización Mundial de la Salud, a que en sus programas incluyan evaluaciones de la legalidad y las repercusiones humanitarias de las sanciones unilaterales.

92. Las sanciones secundarias y la legislación civil y penal nacional no han de utilizarse como medios para imponer sanciones unilaterales, habida cuenta de los derechos humanos que se ven vulnerados por ello.

93. Las partes sancionadoras han de esforzarse por hacer que las sanciones y los procedimientos de cumplimiento sean sencillos y transparentes, con orientaciones claras, a fin de evitar la vulneración de derechos humanos debido al exceso de celo en su cumplimiento. Los Estados sancionadores, en virtud del principio consuetudinario de la debida diligencia, están obligados a adoptar todas las medidas necesarias para evitar el exceso de celo en todos los casos, incluso cuando se trate de medidas de ejecución que se hayan adoptado de conformidad con el derecho internacional.