



# Asamblea General

Distr. general  
21 de julio de 2020  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

### 45º período de sesiones

14 de septiembre a 2 de octubre de 2020

Tema 3 de la agenda

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

## **Repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales: prioridades y hoja de ruta**

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

#### *Resumen*

El presente documento es el primer informe temático que presenta al Consejo de Derechos Humanos la nueva Relatora Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, Alena Douhan.

En él, la Relatora Especial examina las novedades que se han producido y los problemas que se plantean en relación con la aplicación de sanciones unilaterales, expone sus prioridades en materia de investigación temática y colaboración y presenta una hoja de ruta de las actividades que prevé realizar como titular del mandato.

\* Este informe se presentó con retraso para poder incluir en él información sobre los acontecimientos más recientes.



## I. Introducción

1. El presente documento es el primer informe temático que presenta al Consejo de Derechos Humanos la nueva Relatora Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, Alena Douhan, de conformidad con el mandato establecido en las resoluciones 27/21 y 36/10 del Consejo.
2. El análisis de la Relatora Especial permite constatar la gran variedad de problemas que plantean las medidas coercitivas unilaterales para las relaciones internacionales, el orden jurídico, el estado de derecho y el sistema de derechos humanos en su conjunto. También pone de manifiesto discrepancias en la terminología y los conceptos que se utilizan para definir las sanciones impuestas sin la autorización o excediendo la autorización del Consejo de Seguridad; la insuficiencia de la colaboración entre las entidades y organizaciones internacionales que se ocupan de esas sanciones; y la falta de consenso y solidaridad entre los Estados en sus evaluaciones. Pone de relieve además la variedad cada vez mayor de motivos, propósitos, objetivos directos e indirectos y medios y mecanismos de aplicación de las medidas coercitivas unilaterales y el creciente número de estas, así como su carácter extraterritorial cada vez más amplio.
3. Dado que la condición jurídica de las sanciones unilaterales específicas no siempre está clara desde el punto de vista del derecho internacional, es necesario examinar y tratar de reducir al mínimo las consecuencias humanitarias de su aplicación y promover, teniendo en cuenta el contexto, el establecimiento de un marco jurídico de amplio alcance, que integre debidamente la Carta de las Naciones Unidas, los principios fundamentales del derecho internacional, incluida la observancia las normas humanitarias y de derechos humanos, y el estado de derecho.
4. El presente informe tiene por principal objeto ofrecer un panorama de las novedades que se han producido y los problemas que se plantean en relación con las leyes y políticas nacionales en materia de sanciones, así como detectar puntos de intersección con las normas y la práctica de las Naciones Unidas y otros órganos internacionales. En este contexto, la Relatora Especial expone su visión sobre la problemática actual en relación con las repercusiones de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos y proporciona al Consejo de Derechos Humanos información sobre su estrategia y su hoja de ruta para la ejecución del mandato.
5. Debido a la naturaleza compleja, sensible y multidimensional de la cuestión, la Relatora Especial agradecerá recibir cualquier observación, propuesta o información que puedan tener los Gobiernos, las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales, los miembros del mundo académico, los representantes de la sociedad civil y otros interlocutores pertinentes en relación con los diversos aspectos de las repercusiones de las medidas coercitivas unilaterales en los derechos humanos.

## II. Actividades de la Relatora Especial

6. Poco después de asumir su mandato el 25 de marzo de 2020, y ante la emergencia de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), la Relatora Especial emitió su primera declaración pública<sup>1</sup> el 3 de abril. En ella instó a los Gobiernos a que levantaran todas las sanciones unilaterales que dificultaban la respuesta humanitaria de los Estados sancionados, a fin de permitir que sus sistemas sanitarios pudieran combatir la pandemia de COVID-19 y salvar vidas. La Relatora Especial se alineaba así con la Alta Comisionada para los Derechos Humanos y el Secretario General, haciéndose eco de la declaración formulada el 23 de marzo por la primera<sup>2</sup>, que pidió que se atenuaran o suspendieran las

<sup>1</sup> Véase <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25769&LangID=S>.

<sup>2</sup> Véase <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25744&LangID=S>.

sanciones, y el llamamiento emitido el 26 de marzo por el segundo<sup>3</sup> para que se levantaran las sanciones que socavaban la capacidad de los países de responder a la pandemia.

7. El 14 de abril, la Relatora Especial fue entrevistada por la Agencia Telegráfica de Belarús, que destacó su papel en la promoción y protección de los derechos humanos en general y, especialmente, en el contexto de la pandemia de COVID-19.

8. El 17 de abril, la Relatora Especial suscribió una declaración conjunta emitida por varios titulares de mandatos de los procedimientos especiales, en la que se instaba a los Gobiernos a que evitaran recurrir al uso excesivo de la fuerza al aplicar medidas de seguridad contra la COVID-19.

9. También el 17 de abril, la Relatora Especial respondió a la carta de bienvenida de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos comunicándole sus planes y ofreciéndole sus conocimientos especializados y su asistencia técnica o práctica para apoyar los esfuerzos realizados por la Alta Comisionada para reforzar la prevención de las consecuencias adversas de las medidas coercitivas unilaterales en el multilateralismo, el derecho internacional, el estado de derecho internacional, la Carta de las Naciones Unidas y los derechos humanos.

10. El 21 de abril, la Relatora Especial, junto con otros relatores especiales y expertos independientes, transmitió un llamamiento urgente al Gobierno de los Estados Unidos de América en relación con las graves repercusiones que al parecer estaban teniendo sus medidas económicas coercitivas de carácter unilateral para Cuba y los ciudadanos de Cuba en el contexto de la crisis sanitaria mundial sin precedentes causada por la pandemia de COVID-19.

11. La Relatora Especial celebró reuniones en línea con los Representantes Permanentes de la República Árabe Siria, el 22 de abril, y de la República Islámica del Irán, el 24 de abril y el 22 de mayo.

12. El 22 de abril, la Relatora Especial participó en una reunión en línea de los procedimientos especiales y contribuyó a la preparación de un estudio sobre la COVID-19.

13. El 30 de abril, el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela reiteró la invitación cursada a la Relatora Especial para que realizara una visita oficial al país. Estaba previsto que la visita tuviese lugar del 3 al 14 de agosto de 2020, pero se ha aplazado hasta que se levanten las restricciones de viaje.

14. El 30 de abril, la Relatora Especial emitió una declaración pública conjunta<sup>4</sup> en la que se pedía a los Estados Unidos que levantaran el embargo económico y financiero que pesaba sobre Cuba, ya que dificultaba la respuesta humanitaria destinada a ayudar al sistema sanitario del país a combatir la pandemia de COVID-19. Se instaba asimismo al Gobierno de los Estados Unidos a que retirara las medidas dirigidas a establecer barreras comerciales y a que prohibiera los aranceles, los contingentes y las medidas no arancelarias, en particular las que impedían la adquisición de medicamentos, equipo médico, alimentos y otros bienes esenciales.

15. El 1 de mayo, la Relatora Especial publicó una nota de orientación sobre los derechos humanos en el contexto de la pandemia de COVID-19<sup>5</sup>, en la que pidió, entre otras cosas, que se levantaran o, al menos, se suspendieran todas las sanciones que obstruían el comercio o la entrega de bienes y productos humanitarios esenciales como medicamentos, fármacos antivíricos, equipo médico, incluidos sus componentes y los correspondientes programas informáticos, y alimentos. Añadió que debían revisarse y reducirse al mínimo la totalidad de las sanciones unilaterales a fin de que los Estados sancionados pudieran asegurar la protección efectiva de su población frente a la COVID-19, reparar su economía y garantizar el bienestar de su población tras la pandemia.

16. El 4 de mayo, la Relatora Especial envió un cuestionario a todas las Misiones Permanentes ante la Oficina de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales

<sup>3</sup> Véase [www.un.org/en/coronavirus/war-needs-war-time-plan-fight-it](http://www.un.org/en/coronavirus/war-needs-war-time-plan-fight-it).

<sup>4</sup> Véase <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25848&LangID=S>.

<sup>5</sup> Véase [www.ohchr.org/Documents/Issues/UCM/UCMCOVID19GuidanceNote.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/UCM/UCMCOVID19GuidanceNote.pdf).

en Ginebra y, el 6 de mayo, pidió que se le presentaran aportaciones para su estudio sobre las repercusiones de las sanciones unilaterales en los derechos humanos durante el estado de emergencia en el contexto de la pandemia de COVID-19<sup>6</sup>. Las conclusiones del estudio se utilizarán para la elaboración del primer informe temático que la Relatora Especial presentará a la Asamblea General, en octubre de 2020.

17. El 22 de mayo, la Relatora Especial envió una carta al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados con el fin de invitarlo a colaborar en el examen de los vínculos existentes entre los efectos negativos de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, por una parte, y la huida de los refugiados y sus experiencias posteriores, por otra.

18. El 28 de mayo, la Relatora Especial envió a la Presidenta del Consejo de Derechos Humanos una carta en la que expresaba su profunda preocupación por que en el texto de la declaración de la Presidenta sobre las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en los derechos humanos no se hiciera referencia a la necesidad de levantar o, al menos, suspender todas las sanciones que obstruyeran el comercio o la entrega de bienes y productos humanitarios esenciales, como medicamentos, fármacos antivíricos, equipo médico, incluidas sus componentes y los correspondientes programas informáticos, equipos de protección personal y alimentos. Esa omisión menoscababa, entre otras cosas, la capacidad de los Estados sancionados para cumplir su responsabilidad de proteger los derechos de su población.

19. El 2 de junio, la Relatora Especial participó, en calidad de panelista, en un seminario web sobre las repercusiones de las medidas coercitivas unilaterales en la lucha mundial contra la COVID-19, en el que se subrayó la necesidad de defender la Carta de las Naciones Unidas, promover la cooperación internacional y velar por no dejar a nadie atrás en tiempos de pandemia.

20. El 4 de junio, la Relatora Especial envió una carta al Secretario General Adjunto para la Lucha contra el Terrorismo a fin de ofrecerse a colaborar con la Oficina de Lucha contra el Terrorismo. La Relatora Especial observó que las sanciones aplicadas para combatir el terrorismo en apoyo de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo podían socavar ciertos objetivos de la Estrategia al fomentar condiciones propicias para la propagación del terrorismo y tenían repercusiones negativas en los derechos humanos.

21. El 17 de junio, la Relatora Especial envió una carta a la Presidenta del Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y del Fortalecimiento del Papel de la Organización, que también preside el Grupo de Trabajo Plenario del Comité Especial, para proponerle colaborar en temas de interés mutuo, como las repercusiones de los regímenes de sanciones en terceros países y la transparencia general de los regímenes de sanciones.

22. El 18 de junio, el Gobierno de Qatar reiteró la invitación cursada a la Relatora Especial para que realizara una visita oficial al país. Está previsto que la visita tenga lugar del 1 al 12 de noviembre de 2020.

23. El 23 de junio, la Relatora Especial asistió a una Reunión Suplementaria sobre la Dimensión Humana coordinada por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, que se celebró en línea y estuvo dedicada a la libertad de expresión, los medios de comunicación y la información. En ella, la Relatora Especial hizo una exposición sobre las sanciones unilaterales y el acceso a la información en el contexto de la lucha mundial contra la pandemia de COVID-19.

24. El 25 de junio, la Relatora Especial se reunió por vía telemática con el Secretario General Adjunto para la Lucha contra el Terrorismo. Abordaron las cuestiones de la colaboración y el papel de la Relatora Especial en la aplicación de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo.

<sup>6</sup> Véase [www.ohchr.org/Documents/Issues/UCM/Call\\_for\\_submission\\_UCM\\_COVID\\_19\\_emergency\\_study.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/UCM/Call_for_submission_UCM_COVID_19_emergency_study.pdf).

### III. Problemática actual y novedades en relación con el uso de las sanciones unilaterales

25. La Relatora Especial encomia la labor de su predecesor, Idriss Jazairy, y proseguirá los denodados esfuerzos realizados por este para proteger y promover los derechos humanos de quienes se ven afectados por la aplicación de medidas coercitivas unilaterales.

26. El carácter ilegal de las medidas coercitivas unilaterales se ha afirmado reiteradamente en numerosas resoluciones del Consejo de Derechos Humanos (15/24, párrs. 1 a 3; 19/32, párrs. 1 a 3; 24/14, párrs. 1 a 3; 27/21, párrs. 1 a 3; 30/2, párrs. 1, 2 y 4, y 34/13, párrs. 1, 2 y 4) y de la Asamblea General (69/180, párrs. 5 y 6; 70/151, párrs. 5 y 6, y 71/193, párrs. 5 y 6). El Consejo y la Asamblea han afirmado también que no se debería privar a nadie de sus propios medios de subsistencia, especialmente en lo que respecta a la alimentación y los medicamentos, y que la aplicación extraterritorial del derecho, que afecta al derecho internacional humanitario y al derecho de los derechos humanos, resulta inadmisibles. Además, se ha reconocido que las medidas coercitivas unilaterales han impedido a organizaciones humanitarias transferir fondos a Estados.

27. La Relatora Especial subraya que no todos los actos inamistosos o medios de presión empleados por los Estados pueden calificarse de medidas coercitivas unilaterales. Además, los Estados tienen libertad para elegir a sus socios en el contexto de las relaciones comerciales y económicas u otros tipos de relaciones internacionales. El derecho internacional consuetudinario prevé la posibilidad de emplear actos inamistosos que no vulneren el derecho internacional y contramedidas que resulten proporcionadas en respuesta a violaciones de las obligaciones internacionales, siempre que se ajusten a las limitaciones establecidas en el proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos<sup>7</sup>.

28. Por consiguiente, en el desempeño de su mandato, la Relatora Especial debe tener presente lo siguiente: las enormes discrepancias existentes entre los Estados sancionadores y los sancionados, incluso en cuanto a la propia determinación de lo que constituye una actividad lícita o ilícita y qué actividades unilaterales (sanciones) no autorizadas por el Consejo de Seguridad o que excedan la autorización de este podrían o deberían calificarse de medidas coercitivas unilaterales; la legalidad de la acción unilateral a la luz de la Carta de las Naciones Unidas, el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y otros ámbitos del derecho, y las repercusiones humanitarias en el disfrute de los derechos humanos, la idoneidad de las exenciones humanitarias y la insuficiencia de los mecanismos de supresión de nombres de las listas, control, reparación e indemnización. La Relatora Especial subraya que solo se puede avanzar en estas cuestiones mediante el consenso y la elaboración de un marco jurídico adecuado que tenga en cuenta las preocupaciones legítimas de los afectados y que colme las lagunas en lo relativo a la promoción de los derechos humanos y la protección contra las violaciones flagrantes y masivas de los derechos humanos. La expresión “sanciones unilaterales” se utiliza en el presente informe sin perjuicio del carácter legal o ilegal de dichas sanciones y en referencia a cualquier medio de presión empleado por los Estados o las organizaciones internacionales sin la autorización del Consejo de Seguridad o excediendo dicha autorización.

29. La Relatora Especial observa que las formas concretas de presión empleadas por los distintos Estados o grupos de Estados ya han cambiado y siguen cambiando. Los Estados aplican diversas formas de sanciones unilaterales en aras del bien común, y con ello transforman un fenómeno excepcional de las relaciones internacionales en la práctica ordinaria de muchos Estados.

30. La Relatora Especial observa también que, puesto que no se ha definido el concepto de “medidas coercitivas unilaterales”, y dado el carácter presuntamente ilegal de estas, los Estados prefieren no presentar sus actividades unilaterales como medidas coercitivas unilaterales y, por consiguiente, utilizan otros términos, como “sanciones”, “medidas

<sup>7</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo sexto período de sesiones, suplemento núm. 10 y corrección (A/56/10 y Corr.1), cap. IV.*

restrictivas”<sup>8</sup> y “medidas unilaterales contrarias al derecho internacional”<sup>9</sup>. También se emplean diversas designaciones para hacer referencia a los Estados implicados, entre ellas Estados sancionadores/sancionados o Estados que imponen sanciones/objeto de sanciones o que reciben sanciones<sup>10</sup>.

31. La Relatora Especial ha constatado una proliferación de nuevos tipos de sanciones. Tradicionalmente, las Naciones Unidas han considerado las sanciones un medio para asegurar el cumplimiento de las normas internacionales, pero, incluso cuando se han aplicado en virtud de una decisión del Consejo de Seguridad, han acarreado enormes costos humanitarios. A este respecto, la Relatora Especial hace suya la opinión expresada en 2000 por el entonces Secretario General de que la existencia de un régimen de sanciones transforma la totalidad de una sociedad, de manera casi inevitable, en una sociedad peor<sup>11</sup>. Las sanciones específicas o selectivas del Consejo de Seguridad se han impuesto con el fin de reducir al mínimo las repercusiones humanitarias negativas de las sanciones aplicadas a los Estados, tratando de “castigar a los culpables”<sup>12</sup> por la comisión de delitos internacionales, o se han dictado en respuesta a amenazas y atentados contra la paz y la seguridad internacionales. Sin embargo, en la práctica internacional se ha observado un uso más amplio de las sanciones selectivas dirigidas contra personas físicas y jurídicas por los Estados y las organizaciones internacionales, muchas veces sin la autorización del Consejo de Seguridad o excediendo dicha autorización. La legalidad de esas sanciones selectivas es, cuando menos, discutible.

32. Otra novedad que se ha producido es la aparición de las denominadas sanciones “sectoriales”, las cuales se aplican de manera no selectiva a personas y organizaciones dedicadas a un ámbito particular de la economía sin que aparentemente haya habido razón o vulneración alguna que difiera sustancialmente de las que han motivado las sanciones selectivas tradicionales. 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<sup>13</sup> “para imponerle costos [...] por su agresión contra Ucrania”<sup>14</sup>. Los Estados Unidos también imponen sanciones a los sectores del oro<sup>15</sup>, el petróleo y las finanzas de la economía venezolana<sup>16</sup>. 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 Rusia en general. Además, la Unión Europea ha prohibido la importación de bienes de Crimea y Sebastopol y la prestación de servicios de turismo en esos lugares<sup>17</sup>.

33. La Relatora Especial considera que esta tendencia es bastante preocupante. Al parecer, la situación evoluciona de tal manera que las sanciones “sectoriales” están teniendo consecuencias análogas a las de las sanciones económicas generales. Ahora bien, estas últimas, como afirmó en 2000 el entonces Secretario General, han resultado ineficaces o ineficientes, a la vez que han propiciado en gran medida la corrupción<sup>18</sup> y, según se ha informado, han impedido a los Gobiernos cumplir su responsabilidad de proteger.

34. La Relatora Especial subraya que la ampliación de las sanciones unilaterales conlleva un aumento de sus objetivos directos e indirectos. Estos últimos le preocupan cada

<sup>8</sup> Consejo de la Unión Europea, “Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones) en el marco de la política exterior y de seguridad común de la UE”, 4 de mayo de 2018, doc. núm. 5664/18.

<sup>9</sup> Resoluciones de la Asamblea General 70/151, párr. 1, y 71/193, párr. 2.

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, A/HRC/36/44.

<sup>11</sup> Véase [www.un.org/press/en/2000/20001115.sgs7625.doc.html](http://www.un.org/press/en/2000/20001115.sgs7625.doc.html).

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Kimberly Strosnider y David Addis, “New sanctions targeting Russian financial and energy sectors”, *Global Policy Watch*, 18 de julio de 2014. Véase también Estados Unidos, Decreto Presidencial núm. 13662.

<sup>14</sup> Estados Unidos, Decreto Presidencial núm. 13662.

<sup>15</sup> Estados Unidos, Decreto Presidencial núm. 13850.

<sup>16</sup> Estados Unidos, Oficina de Control de Activos Extranjeros, “Venezuela Sanctions Regulations 31 C.F.R. 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.”.

<sup>17</sup> Véase <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/ukraine-crisis/>.

<sup>18</sup> Véase [www.un.org/press/en/2000/20001115.sgs7625.doc.html](http://www.un.org/press/en/2000/20001115.sgs7625.doc.html).

vez más. Los acontecimientos actuales demuestran claramente que los refugiados y los migrantes deben abandonar sus Estados de acogida en busca de refugio en cuanto empiezan a aplicarse sanciones económicas unilaterales contra esos Estados. En particular, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha señalado en repetidas ocasiones que más de 1 millón de afganos han retornado de la República Islámica del Irán desde 2018 debido al deterioro de la situación económica del país<sup>19</sup>, y que, de ellos, casi 300.000 regresaron al Afganistán entre enero y mayo de 2020<sup>20</sup>. Las sanciones de los Estados Unidos se citan frecuentemente como la principal razón del deterioro de la situación económica de la República Islámica del Irán y el retorno de los afganos<sup>21</sup>.

35. La Relatora Especial observa asimismo que las sanciones están afectando cada vez más a las poblaciones de los Estados sancionadores debido a que estos imponen prohibiciones y castigos a sus propios nacionales con el fin de aplicar las sanciones. Por ejemplo, los Estados Unidos han prohibido las transacciones, incluidas las transacciones en línea, realizadas por personas de los Estados Unidos o efectuadas en los Estados Unidos o con la participación de los Estados Unidos, relativas a bienes o intereses en bienes de personas sancionadas, a menos que se hayan autorizado o resulte aplicable una exención<sup>22</sup>. Otro motivo de preocupación ha sido la aplicación de sanciones a los funcionarios públicos internacionales por ejercer sus funciones, por ejemplo en la administración de justicia penal, como han hecho los Estados Unidos respecto de los funcionarios de la Corte Penal Internacional<sup>23</sup>.

36. En el apéndice A de la parte 501 de las Directrices para la Aplicación de Sanciones Económicas de los Estados Unidos se prevén sanciones monetarias civiles de hasta 289.239 dólares de los Estados Unidos o sanciones penales de hasta 1 millón de dólares, penas de prisión de hasta 20 años o ambas cosas, en caso de fallo condenatorio. A consecuencia de ello, incluso en situaciones en que resultan aplicables exenciones humanitarias, las personas físicas y jurídicas, como bancos, buques, etc., se muestran reacias a participar en transacciones por temor a incurrir en responsabilidad<sup>24</sup>, dejándose llevar por el exceso de celo en el cumplimiento de los ya desmedidos regímenes de sanciones. Se ha informado, por ejemplo, de que en marzo de 2020 un empresario chino anunció la donación a Cuba de 100.000 mascarillas, 10.000 kits para la detección rápida del virus de la COVID-19, respiradores, guantes y trajes de protección médica, pero el envío no pudo llegar a su destino final porque el transportista contratado, una empresa estadounidense, se negó en el último momento a entregar la mercancía, invocando las normas de los Estados Unidos<sup>25</sup>.

37. La Relatora Especial recuerda que, incluso cuando las dicta el Consejo de Seguridad, las sanciones que, en principio, deberían ser excepcionales tienden a afianzarse y perpetuarse y dejan de ser una excepción con fundamento legal para convertirse en la norma. Así, algunos regímenes de sanciones unilaterales, a diferencia de las sanciones

<sup>19</sup> Frud Bezhan, "Afghanistan, the 'unintended casualty' of U.S. sanctions on Iran", *RadioFreeEurope-RadioLiberty*, 14 de agosto de 2018; OIM, "Return of undocumented Afghans: weekly situation report", 29 de diciembre de 2019 a 4 de enero de 2020; OIM, "Return of undocumented Afghans: weekly situation report" 3 a 9 de mayo de 2020.

<sup>20</sup> OIM, "Return of undocumented Afghans: weekly situation report", 17 a 23 de mayo de 2020.

<sup>21</sup> Stefanie Gliniski, "US-Iran tensions fuel Afghan returns", *The New Humanitarian*, 6 de febrero de 2020; Nabila Ashrafi, "Numbers spike of Afghan migrants returning from Iran: IOM", *TOLONews*, 24 de noviembre de 2019.

<sup>22</sup> Estados Unidos, Programa de Sanciones por Actividades Cibernéticas Maliciosas. Véase [www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/cyber.pdf](http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/cyber.pdf).

<sup>23</sup> Véanse [www.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-at-a-press-availability-with-secretary-of-defense-mark-esper-attorney-general-william-barr-and-national-security-advisor-robert-obrien/](http://www.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-at-a-press-availability-with-secretary-of-defense-mark-esper-attorney-general-william-barr-and-national-security-advisor-robert-obrien/); <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1527&ln=Spanish>; Sala de Apelaciones de la Corte Penal Internacional, "Judgment on the appeal against the decision on the authorisation of an investigation into the situation in the Islamic Republic of Afghanistan", núm. ICC-02/17 OA4, 5 de marzo de 2020.

<sup>24</sup> Phyllis Bennis, "Sanctions in the era of pandemic", *Al Jazeera*, 12 de mayo de 2020.

<sup>25</sup> Véanse <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25848&LangID=S>; Yisell Rodríguez Milán, "La historia no contada de cómo un avión con suministros médicos desde China no ha podido entrar a Cuba", *Granma*, 1 de abril de 2020.

dictadas por el Consejo de Seguridad, no están limitados en el tiempo. Algunos regímenes de sanciones se establecen o se mantienen incluso después de haberse suprimido de la correspondiente lista a todas las personas y entidades afectadas. Según parece, esos regímenes de sanciones generan incertidumbres en las interacciones comerciales y tienen efectos perjudiciales no intencionados en las economías nacionales.

38. Aunque la Relatora Especial acoge con satisfacción los esfuerzos de los Estados sancionadores por implantar<sup>26</sup> y actualizar los mecanismos de exención humanitaria<sup>27</sup>, observa con preocupación que las exenciones humanitarias y los mecanismos de suministro de ayuda humanitaria suelen ser complejos y confusos. Por ejemplo, el documento publicado por los Estados Unidos sobre la prestación de asistencia y el comercio con fines humanitarios para combatir la COVID-19<sup>28</sup> es de carácter informativo, pero no tiene fuerza de ley ni prevalece sobre las propias disposiciones jurídicas que en él se citan. Los Gobiernos sancionados insisten en que esas exenciones humanitarias son costosas y prácticamente inexistentes.

39. La Relatora Especial observa que también han cambiado los motivos y los propósitos de las sanciones. Según los autores de la Global Sanctions Database, más del 40 % de las sanciones que se establecen actualmente buscan reforzar la democracia, proteger los derechos humanos y otros fines similares<sup>29</sup>, en lugar de dirigirse contra amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión o responder a vulneraciones de las obligaciones *erga omnes*<sup>30</sup>. Casi todas estas sanciones son adoptadas por los Estados y las organizaciones regionales de forma unilateral.

40. La proliferación de las llamadas “sanciones Magnitsky” es un claro ejemplo de ello. Mediante la Ley Sergei Magnitsky de Responsabilidad respecto del Estado de Derecho de 2012, aprobada por los Estados Unidos, se impusieron sanciones financieras y prohibiciones de entrada a “determinadas personas relacionadas con la reclusión, el maltrato y la muerte de Sergei Magnitsky o responsables de determinadas violaciones flagrantes de los derechos humanos en la Federación de Rusia”. A 8 de mayo de 2020, se había sancionado a 54 personas y 1 entidad en virtud de la Ley Magnitsky, cuyo propósito era aplicar sanciones selectivas a un gran número de personas por la presunta comisión de un delito concreto, y no de violaciones masivas y flagrantes de los derechos humanos fundamentales, sin respetar las garantías procesales.

41. La Relatora Especial observa asimismo que se han ampliado tanto el alcance como la aplicación territorial de las sanciones Magnitsky. En particular, la aprobación de la Ley Global Magnitsky de Responsabilidad respecto de los Derechos Humanos de 2016 permitió a los Estados Unidos imponer sanciones selectivas a personas y entidades respecto de las que se estableciese, entre otras cosas, que eran responsables o cómplices de determinadas violaciones de los derechos humanos o actos de corrupción cometidos en cualquier lugar del mundo, o que habían participado directa o indirectamente en ellos<sup>31</sup>, expandiendo el concepto de “corrupción oficial”<sup>32</sup>. Mediante el Decreto Presidencial núm. 13818 se amplió el alcance de la Ley Magnitsky para incluir el bloqueo de bienes de un extenso grupo de personas. Entre las sanciones también figuran la denegación de visados, la revocación de

<sup>26</sup> Consejo de la Unión Europea, “Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones)”, párrs. 25 a 28.

<sup>27</sup> Véanse [www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/covid19\\_factsheet\\_20200416.pdf](http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/covid19_factsheet_20200416.pdf); [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/sanctions\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/sanctions_en).

<sup>28</sup> Véase [www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/covid19\\_factsheet\\_20200416.pdf](http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/covid19_factsheet_20200416.pdf).

<sup>29</sup> Véase <http://globalsanctionsdatabase.com/>.

<sup>30</sup> Véase, por ejemplo, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, fallo, *I.C.J. Reports 1970*, pág. 3, párr. 32. Véanse también Bruno Simma, “Does the UN Charter provide an adequate legal basis for individual or collective responses to violations of obligations *erga omnes*?” en *The Future of International Law Enforcement: New Scenarios – New Law?*, Jost Delbruck, ed. (Berlín, Duncker y Humblot, 1993), págs. 126 y 127; Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 31 (2004), relativa a la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto, párr. 2.

<sup>31</sup> Véase [www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/12212017\\_glomag\\_faqs.pdf](http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/12212017_glomag_faqs.pdf).

<sup>32</sup> Ley Sergei Magnitsky de Responsabilidad respecto del Estado de Derecho de 2012, secc. 402 a) 12).

visados u otros documentos ya emitidos y el bloqueo de bienes sin revisión judicial<sup>33</sup>. A 8 de mayo de 2020, se habían aplicado sanciones en virtud de la Ley Global Magnitsky a 94 personas, entre ellas funcionarios de 24 países, y 102 entidades.

42. Se han aprobado y aplicado leyes similares en Estonia (2016)<sup>34</sup>, el Canadá (2017)<sup>35</sup>, Lituania (2017)<sup>36</sup>, Gibraltar (2017)<sup>37</sup>, Letonia (2018)<sup>38</sup>, la Bailía de Jersey (2019)<sup>39</sup> y Kosovo (2020)<sup>40</sup>. Los Estados miembros de la Unión Europea<sup>41</sup>, así como algunos otros Estados (Australia<sup>42</sup>, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte<sup>43</sup>, Georgia<sup>44</sup> y Moldova<sup>45</sup>), han estudiado la posibilidad de aprobar leyes de este tipo o tienen ya proyectos pendientes de aprobación. La Relatora Especial pone de relieve el carácter selectivo y de doble rasero que reviste la aplicación de estas sanciones sin fundamento legal válido.

43. La Relatora Especial subraya, pues, que la cuestión de la extraterritorialidad de las sanciones unilaterales, ya examinada por el anterior Relator Especial<sup>46</sup>, reviste creciente importancia, especialmente ante el exceso de celo en el cumplimiento de las leyes sancionadoras por los agentes privados y el aumento del uso de las cibertecnologías.

44. La complejidad de la legislación y su carácter absoluto y extraterritorial han llevado a la búsqueda de soluciones alternativas. Una de ellas, que la Relatora Especial aplaude, es el Instrumento de Apoyo a los Intercambios Comerciales (INSTEX), creado en 2019 por Alemania, Francia y el Reino Unido para promover el comercio entre Europa y la República Islámica del Irán eludiendo las sanciones de los Estados Unidos contra este país. El objeto de las primeras transacciones han sido bienes humanitarios utilizados por la República Islámica del Irán para luchar contra la COVID-19<sup>47</sup>.

45. La Relatora Especial observa asimismo que ha habido un aumento igualmente significativo de los medios y mecanismos de aplicación de las sanciones unilaterales. En particular, se está utilizando frecuentemente, sin treguas pese a la pandemia de COVID-19, la congelación de activos de bancos tanto estatales como privados para presionar a varios

<sup>33</sup> Ley de Autorización de la Defensa Nacional del Año Fiscal 2017, secc. 1263 b).

<sup>34</sup> Ley de Obligación de Salida y Prohibición de Entrada de 1998, en su versión modificada. Véase también European Observatory of Crimes and Security, “Estonia becomes first European nation to introduce a ‘Magnitsky law’”, 12 de diciembre de 2016.

<sup>35</sup> Ley de Justicia para las Víctimas de Funcionarios Extranjeros Corruptos (Ley Sergei Magnitsky).

<sup>36</sup> Ley de la Condición Jurídica de los Extranjeros, en su versión modificada. Véase también René Picard, “Lithuania: parliament adopts version of Magnitsky Act”, *Organized Crime and Corruption Reporting Project*, 16 de noviembre de 2017.

<sup>37</sup> Ley sobre el Producto del Delito de 2015, en su versión modificada. Véase también “Govt tables ‘Magnitsky amendment’ to Proceeds of Crime legislation”, *Gibraltar Chronicle*, 10 de noviembre de 2017.

<sup>38</sup> Decisión de 8 de febrero de 2018 titulada “Sobre la propuesta de aplicar sanciones a los funcionarios vinculados al caso de Sergei Magnitsky”. Véase también [www.saeima.lv/en/news/saeima-news/page:55/26575-saeima-approves-proposed-sanctions-against-the-officials-connected-to-the-sergei-magnitsky-case](http://www.saeima.lv/en/news/saeima-news/page:55/26575-saeima-approves-proposed-sanctions-against-the-officials-connected-to-the-sergei-magnitsky-case).

<sup>39</sup> Ley de Sanciones y Congelación de Activos (Jersey) de 2019.

<sup>40</sup> Ley Magnitsky. Véase también Xhorxhina Bami, “Outgoing Kosovo govt adopts Magnitsky Act”, *Balkan Insight*, 29 de enero de 2020.

<sup>41</sup> Véanse [www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190307IPR30748/meps-call-for-eu-magnitsky-act-to-impose-sanctions-on-human-rights-abusers](http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190307IPR30748/meps-call-for-eu-magnitsky-act-to-impose-sanctions-on-human-rights-abusers); Consejo de la Unión Europea, conclusiones de la sesión núm. 3738 del Consejo, 9 de diciembre de 2019 (doc. 14949/19 de la Unión Europea), pág. 6; Jacopo Barigazzi, “EU to prepare Magnitsky-style human rights sanctions regime”, *Politico*, 9 de diciembre de 2019.

<sup>42</sup> El Parlamento de Australia ha iniciado una consulta sobre el uso de sanciones selectivas para combatir las violaciones de los derechos humanos. Véase [www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Committees/Joint/Foreign\\_Affairs\\_Defence\\_and\\_Trade/MagnitskyAct](http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Foreign_Affairs_Defence_and_Trade/MagnitskyAct).

<sup>43</sup> William James y Kyle MacLellan, “Britain to introduce a Magnitsky law after Brexit: Foreign minister”, *Reuters*, 29 de septiembre de 2019; Polina Lyadnova, Matthew Fisher y Edward Crane, “UK Passes New Sanctions Legislation”, *Cleary Gottlieb*, 12 de junio de 2018.

<sup>44</sup> Maria Shagina, “Magnitsky-style sanctions in the Eastern Partnership”, *European Council on Foreign Relations*, 26 de abril de 2019.

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> A/HRC/39/54.

<sup>47</sup> “EU sells medical goods via INSTEX”, *Financial Tribune*, 3 de abril de 2020.

Estados (la República Árabe Siria, la República Bolivariana de Venezuela, etc.), que, por consiguiente, no pueden satisfacer las necesidades básicas de sus ciudadanos, incluidas las de alimentos y medicinas. Por ejemplo, el Banco de Inglaterra se negó a descongelar durante la pandemia parte alguna de las reservas de oro del Banco Central de la República Bolivariana de Venezuela —valoradas en 1.000 millones de dólares de los Estados Unidos y congeladas inicialmente para demostrar que no se reconocía a Nicolás Maduro como Presidente del país—<sup>48</sup>, ni siquiera, como informó el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para la adquisición de medicamentos y otros bienes humanitarios.

46. Se ha empezado a utilizar como instrumento de sanción la influencia política en las instituciones internacionales. En abril de 2020, los Estados Unidos se opusieron a los intentos de la República Islámica del Irán y la República Bolivariana de Venezuela de obtener sendos préstamos de 5.000 millones de dólares de los Estados Unidos del Fondo Monetario Internacional para luchar contra la COVID-19<sup>49</sup>, pese a los reiterados llamamientos emitidos por las Naciones Unidas<sup>50</sup> y la Unión Europea<sup>51</sup> para que no se dejara a nadie atrás y se dieran muestras de solidaridad y cooperación ante el mal mundial. Al parecer, se ha producido una situación similar en relación con las solicitudes de préstamos de emergencia dirigidas al Banco Mundial por Cuba y el Sudán.

47. La Relatora Especial pone de relieve los efectos que tiene en las sanciones unilaterales el desarrollo de las cibertecnologías. El Consejo de Seguridad, en sus resoluciones 2419 (2018), 2462 (2019) y 2490 (2019), ha reconocido que el uso por personas y entidades no estatales de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones puede constituir una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. Por tanto, los ciberataques u otros usos ofensivos de las tecnologías de la información y las comunicaciones pueden considerarse motivos para establecer sanciones. Los órganos de las Naciones Unidas han exhortado reiteradamente a los Estados a que impidan el uso de Internet para promover, cometer, financiar o planificar actos terroristas, incitar a su comisión o reclutar a tal fin (por ejemplo, en la resolución 73/174 de la Asamblea General). Así pues, mediante el Decreto Presidencial núm. 13694 de los Estados Unidos, en su versión modificada en documentos posteriores, se estableció y amplió una lista de “actividades cibernéticas sujetas a sanciones”<sup>52</sup> —castigadas, por ejemplo, con el bloqueo de bienes o intereses en bienes en una amplia variedad de casos—, entre las cuales figuran los ataques contra infraestructuras esenciales, la injerencia en las elecciones, la perturbación de operaciones informáticas o del funcionamiento de redes digitales o la apropiación indebida de fondos financieros e información personal.

48. Desde el 17 de mayo de 2019, la Unión Europea y el Reino Unido<sup>53</sup> han adoptado este mismo enfoque en respuesta a los ataques cibernéticos graves o tentativas de ataques cibernéticos, entendidos estos como acciones que implican cualquiera de los siguientes elementos: acceso a sistemas de información, intromisión en sistemas de información, intromisión en datos o interceptación de datos<sup>54</sup>. Tanto la Unión Europea como el Reino

<sup>48</sup> Véase “Exclusive: Venezuela asks Bank of England to sell its gold to U.N. for coronavirus relief – sources”, *Reuters*, 29 de abril de 2020.

<sup>49</sup> Abubakr Al-Shamahi, “Can the IMF overcome US roadblocks to give aid to Iran?”, *Al Jazeera*, 17 de abril de 2020; Ian Talley y Benoit Faucon, “U.S. to block Iran’s request to IMF for \$5 billion loan to fight coronavirus”, *Wall Street Journal*, 7 de abril de 2020. Véase también la carta de 29 de mayo de 2020 dirigida a la Relatora Especial por la República Bolivariana de Venezuela.

<sup>50</sup> Resolución 74/270 de la Asamblea General, relativa a la solidaridad mundial para luchar contra la COVID-19; ACNUDH, “Bachelet pide que se atenúen las sanciones para facilitar la lucha contra el COVID-19”, 24 de marzo de 2020; <https://www.un.org/es/coronavirus/articles/miremos-prisma-derechos-humanos-respuesta-covid-19>.

<sup>51</sup> “EU will support Iran to receive loan from IMF: Borrell”, *Islamic Republic News Agency*, 23 de marzo de 2020; “EU foreign policy chief regrets US blocking IMF loan to Iran”, *Radio Farda*, 23 de abril de 2020.

<sup>52</sup> Estados Unidos, Programa de Sanciones por Actividades Cibernéticas Maliciosas.

<sup>53</sup> Hasta el 31 de diciembre de 2020, el Reino Unido aplicará las sanciones por ciberataques establecidas por la Unión Europea. Véase [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/813212/HM\\_Treasury\\_Notice\\_\\_CA\\_regime.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/813212/HM_Treasury_Notice__CA_regime.pdf).

<sup>54</sup> Reglamento (UE) 2019/796 del Consejo, de 17 de mayo de 2019, relativo a medidas restrictivas contra los ciberataques que amenacen a la Unión o a sus Estados miembros, art. 1, párrs. 1 y 2;

Unido han establecido prohibiciones de entrada y de concesión de visados y han solicitado que se congelen los activos de las personas incluidas en las correspondientes listas o que se deniegue a estas la autorización para disponer de activos o fondos.

49. El establecimiento de sanciones en respuesta a los ciberataques agrava el problema de las sanciones selectivas cuando el castigo lo deciden e imponen órganos ejecutivos sin que se celebren vistas judiciales ni se respeten las debidas garantías procesales. La referencia a las ciberamenazas complica la obtención y divulgación de pruebas y hace que todas las acusaciones resulten más bien infundadas. Se está ampliando la gama de personas físicas y jurídicas que son objeto de esas sanciones.

50. Las cibertecnologías también están teniendo repercusiones en el espectro de entidades privadas que participan en la aplicación de los regímenes de sanciones. Por ejemplo, en el Reglamento de Sanciones por Actividades Cibernéticas Maliciosas de los Estados Unidos se imponen obligaciones especiales a las personas de los Estados Unidos que facilitan el comercio en línea o participan en él<sup>55</sup>. Esto es consecuencia y reflejo, pues, de la aparición de un nuevo tipo de sanciones que se suman a las económicas, financieras o políticas, a saber, las cibernéticas.

51. La Relatora Especial observa que los programas informáticos también pueden calificarse hoy en día de productos básicos. Por tanto, también puede limitarse el comercio de programas informáticos en el marco de un régimen de sanciones. Por ejemplo, en la carta que dirigió al Secretario General el 12 de marzo de 2020, la República Islámica del Irán señaló que no podía adquirir ni instalar programas informáticos actualizados de planificación de vuelos debido a las sanciones impuestas por los Estados Unidos. En el marco de las sanciones aplicadas por este Estado también se ha dispuesto que no se puedan exportar o reexportar a Crimea programas informáticos dirigidos a personas cuyos bienes e intereses en bienes hayan sido bloqueados, lo que restringe la lista de tecnologías disponibles. Los servicios y los programas informáticos no pueden utilizarse para la prestación de servicios de conectividad o servicios en línea con fines comerciales<sup>56</sup>, y ni siquiera para actividades no comerciales que se lleven a cabo utilizando Zoom u otras plataformas educativas, que pueden estar directamente prescritas en los acuerdos de prestación de servicios o por la legislación de los Estados Unidos<sup>57</sup>. Las empresas registradas en los Estados Unidos también bloquean cuentas en medios sociales en aplicación del régimen de sanciones Magnitsky<sup>58</sup>.

52. La Relatora Especial subraya que en el sistema actual no existe ningún mecanismo general para proteger los derechos humanos, garantizar la rendición de cuentas y ofrecer reparación a las personas cuyos derechos hayan sido vulnerados por la aplicación de sanciones unilaterales. Los mecanismos existentes solo prevén la posibilidad de que los Estados brinden protección diplomática, como en el caso de Qatar, que inició procedimientos al efecto ante la Corte Internacional de Justicia<sup>59</sup>, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial<sup>60</sup> y la Unión Postal Universal (UPU)<sup>61</sup>, y de que se interpongan recursos individuales ante tribunales regionales (en particular, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de conformidad con el artículo 275 del Tratado de

Decisión (PESC) 2019/797 del Consejo, de 17 de mayo de 2019, relativa a medidas restrictivas contra los ciberataques que amenacen a la Unión o a sus Estados miembros, arts. 1, 4 y 5.

<sup>55</sup> Estados Unidos, Departamento del Tesoro, Oficina de Control de Activos Extranjeros, Reglamento de Sanciones por Actividades Cibernéticas Maliciosas.

<sup>56</sup> Estados Unidos, Decreto Presidencial núm. 13685, *Licencia general núm. 9: Autorización de la exportación de ciertos servicios y programas informáticos relacionados con las comunicaciones por Internet*, párr. d).

<sup>57</sup> Condiciones de servicio de Zoom vigentes a 13 de abril de 2020, párr. 12. Véase <https://zoom.us/terms>.

<sup>58</sup> Donie O'Sullivan y Artemis Moshtaghian, "Instagram says it's removing posts supporting Soleimani to comply with US sanctions", *CNN Business*, 13 de enero de 2020; Jonny Tickle, "Chechen leader Kadyrov banned from Instagram again, loses account with 1.4 million followers", *RT*, 13 de mayo de 2020.

<sup>59</sup> Véase [www.icj-cij.org/en/case/172](http://www.icj-cij.org/en/case/172). Fallo de 14 de julio de 2020 <https://www.icj-cij.org/files/case-related/173/173-20200714-JUD-01-00-EN.pdf>.

<sup>60</sup> Véase [www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/InterstateCommunications.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/InterstateCommunications.aspx).

<sup>61</sup> "Qatar's resolution on postal services gets UPU backing", *Gulf Times*, 29 de febrero de 2020.

Funcionamiento de la Unión Europea). Todas esas instancias tienen una competencia bastante limitada.

#### **IV. Resumen preliminar de las esferas de interés para la Relatora Especial**

53. Teniendo presente el carácter sumamente complejo y el creciente alcance de las sanciones unilaterales, así como la cuestionable legalidad de buena parte de ellas, la Relatora Especial desea destacar las principales esferas de interés y preocupaciones a las que se debe atender para establecer un marco jurídico que regule las cuestiones comprendidas en el ámbito del mandato.

54. En el contexto de la actual crisis sanitaria, es necesario detectar y evaluar, en primer lugar, los efectos negativos que tienen las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos en situaciones de emergencia, como la derivada de la pandemia de COVID-19, lo que a su vez requiere que se determine la naturaleza específica del problema y, respecto de la mayoría de zonas en que se aplican sanciones, que se examine qué sectores de la población se han visto más afectados, qué derechos humanos han resultado más menoscabados y si las exenciones humanitarias y el suministro de ayuda humanitaria son suficientes y adecuados.

55. La Relatora Especial pone de relieve la aparición, a un ritmo cada vez más rápido, de nuevas 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 sectoriales o territoriales, etc.), y subraya la necesidad de identificar a las partes implicadas (los Estados sancionadores, los Estados sancionados, etc.). La incertidumbre y ambigüedad que rodean a la terminología hacen imposible definir un marco jurídico y las correspondientes normas aplicables, lo que socava el estado de derecho, el orden mundial y la autoridad de las Naciones Unidas.

56. Así pues, la Relatora Especial expresa su preocupación ante la falta de análisis y sistematización de la terminología relativa al mandato, y prevé examinar si diversas formas de sanciones impuestas por los Estados y las organizaciones internacionales sin la autorización del Consejo de Seguridad o excediendo dicha autorización son legales, por ejemplo, a la luz del derecho internacional general, el derecho económico internacional, el derecho de los derechos humanos, el derecho de los refugiados o el derecho internacional humanitario.

57. Otra tendencia observada es el aumento de las categorías y el número de objetivos (directos o indirectos, primarios o secundarios, previstos o accidentales y específicos o no selectivos), que, por lo general, no se reconocen o se desconocen.

58. Se dedicará un análisis especial a evaluar las repercusiones de los diversos tipos de sanciones en todas las categorías de derechos humanos, incluidos los derechos colectivos, y en la responsabilidad de proteger. En cuanto a la cuestión de los objetivos específicos, surgen preocupaciones adicionales relativas a los fundamentos jurídicos, las particularidades y la legalidad de las sanciones impuestas a personas y entidades no estatales, especialmente ante la proliferación de medidas análogas a las sanciones Magnitsky.

59. En vista del creciente número de denuncias de violaciones de los derechos humanos, preocupan especialmente a la Relatora Especial los efectos extraterritoriales de las sanciones unilaterales. A este respecto deben considerarse una amplia gama de cuestiones, entre ellas la noción general de extraterritorialidad en el contexto de las acciones unilaterales, la calificación legal de las actividades extraterritoriales, las repercusiones que tiene la aplicación extraterritorial de medidas para terceros Estados y las personas físicas y jurídicas de esos Estados, y diversos aspectos relacionados con el exceso de celo.

60. Varios acontecimientos recientes demuestran la importancia de regular de manera clara, transparente y eficaz el alcance, la aplicabilidad, la legalidad y la efectividad de las exenciones humanitarias. Se ha señalado en repetidas ocasiones que la falta de claridad de

la legislación y la complejidad y el costo de los procesos de obtención de licencias hacen que apenas se contemple siquiera la posibilidad de las exenciones.

61. El disfrute de los derechos humanos solo puede garantizarse si el sistema prevé un mecanismo eficaz de protección de esos derechos. Por tanto, la Relatora Especial reafirma el interés en estudiar detenidamente la posibilidad de utilizar los mecanismos universales y regionales existentes para proteger los derechos de las personas afectadas por la aplicación de sanciones unilaterales, y subraya la importancia de establecer un mecanismo eficaz a este respecto. Para proteger los derechos de las personas afectadas, la Relatora Especial se propone prestar especial atención al examen de las denuncias individuales.

62. La libertad de los Estados para regir sus relaciones internacionales está limitada por el derecho internacional. La Carta de las Naciones Unidas otorga al Consejo de Seguridad poderes extraordinarios para decidir sobre la posibilidad de, entre otras cosas, aplicar medidas no militares para mantener la paz y la seguridad internacionales. Dado que las Naciones Unidas son el garante del orden mundial, la Relatora Especial subraya la necesidad de establecer, bajo los auspicios de la Organización, un sistema transparente y global de control, supresión de nombres de las listas, restitución de derechos, reparación e indemnización.

63. La Relatora Especial también prestará especial atención a la incidencia específica de las cibertecnologías en los motivos de las sanciones unilaterales, los diferentes tipos de sanciones, los medios para aplicarlas y su alcance en el marco jurídico vigente.

## **V. Establecimiento de redes de colaboración**

### **A. Redes de colaboración en las Naciones Unidas**

64. El concepto de sanción ha sido ampliamente utilizado y examinado por diferentes órganos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales. Algunos de ellos se han centrado en aspectos concretos de la aplicación de sanciones; otros, en la relación entre los mecanismos disponibles y las consecuencias de la lucha contra el terrorismo, y otros, en las sanciones económicas, la colaboración entre los Estados, la protección de los derechos humanos en general o la protección de los derechos de las mujeres, los niños, las personas de edad y otros grupos de población vulnerables.

65. Cada uno de esos órganos y organizaciones establece un régimen jurídico específico, con sus correspondientes propósitos y principios, para regular su ámbito de competencia. Así pues, muchas veces los Estados tratan de lograr los propósitos de un régimen en detrimento de los de otro, dado que la aplicación de sanciones unilaterales afecta a una amplia gama de cuestiones, entre ellas la seguridad, la ciberseguridad, el estado de derecho, el comercio y el desarrollo, los derechos humanos, el derecho humanitario y el derecho de los refugiados. La Relatora Especial afirma, pues, que es necesario comprender mejor las relaciones y los puntos de intersección entre esos órganos, sus regímenes jurídicos y el mandato, pero no con fines meramente abstractos o académicos, sino porque es la única manera de ayudar a los Estados y a las organizaciones internacionales a conocer mejor los derechos y las obligaciones dimanantes del derecho internacional en relación con las medidas unilaterales para que así puedan proteger los derechos de la población afectada por dichas medidas, especialmente la más vulnerable, que es la que más sufre.

66. La Relatora Especial subraya la importancia de interactuar con la estructura de sanciones de las Naciones Unidas, que agrupa a varios órganos subsidiarios de la Organización.

67. La Relatora Especial se propone colaborar con los comités de sanciones establecidos por el Consejo de Seguridad. Los Estados Miembros no aplican las sanciones de las Naciones Unidas de manera uniforme debido a sus distintos marcos legales nacionales, niveles de capacidad e intereses. Por otro lado, las sanciones de las Naciones Unidas pueden constituir el fundamento de medidas unilaterales complementarias o invocarse para justificar medidas estrictamente unilaterales. En ocasiones, el proceso mediante el que un Estado Miembro aplica las decisiones de un comité de sanciones es impugnado en su

ordenamiento jurídico interno por considerarse que atenta contra los derechos humanos que el Estado está obligado a proteger.

68. La Relatora Especial opina que la colaboración con el Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1373 (2001) relativa a la lucha contra el terrorismo, por conducto de su Dirección Ejecutiva, y con la participación de la Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, podría centrarse en intensificar los esfuerzos del Comité para garantizar la protección de los derechos humanos de las personas sancionadas. De los informes de la Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo y sus predecesores se desprende que el Comité y su Dirección Ejecutiva no han explotado todo su potencial a este respecto<sup>62</sup>.

69. La Relatora Especial también desearía colaborar con la Oficina del Ombudsman ante el Comité del Consejo de Seguridad dimanante de las resoluciones 1267 (1999), 1989 (2011) y 2253 (2015) relativas al Estado Islámico en el Iraq y el Levante (Dáesh), Al-Qaida y las personas, grupos, empresas y entidades asociadas, ya que la Oficina examina las solicitudes de supresión de la lista presentadas por personas y otras entidades sometidas a las sanciones selectivas del Comité. Aunque el Ombudsman se esfuerza por trabajar de manera transparente y llegar a conclusiones imparciales, la Relatora Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ha planteado dudas en cuanto a la observancia de las garantías del debido proceso en los procedimientos. Las actividades del Ombudsman y el Punto Focal para la Supresión de Nombres de las Listas, si bien se centran en las sanciones contra el terrorismo, pueden ofrecer modelos para la labor más general de las Naciones Unidas en el ámbito de las sanciones, incluidas las unilaterales.

70. Aunque la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito no impone ni administra sanciones, los Estados a los que apoya suelen aplicar sanciones financieras selectivas en el marco de sus esfuerzos de lucha contra la actividad delictiva. La Relatora Especial opina que sería útil colaborar con esta Oficina para alentar a los Estados a reflexionar sobre las consecuencias que acarrearán para los derechos humanos el establecimiento y la aplicación de sanciones.

71. La Relatora Especial también considera importante entablar una relación de colaboración con el Departamento de Operaciones de Paz y el Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, ya que los Estados confían cada vez más en la aplicación de sanciones como medio para restablecer la paz y la seguridad tras los conflictos armados. Las sanciones se dirigen por lo general contra cargos militares y otras personas que vulneran los acuerdos de paz o socavan de otro modo la estabilidad lograda tras los conflictos.

72. La Relatora Especial considera que la interacción activa con otras entidades del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas es fundamental para proteger eficazmente los derechos de los afectados por la aplicación de sanciones unilaterales. La Relatora Especial prevé abrir cauces para el intercambio de información con los órganos de tratados que vigilan la aplicación de los principales convenios internacionales de derechos humanos. Considera que los órganos de tratados pueden ser intermediarios clave para orientar y asesorar a los Estados sobre el uso de sanciones en el contexto de la aplicación de los tratados de derechos humanos.

73. La Relatora Especial espera colaborar estrechamente en muchos ámbitos con los demás relatores especiales, expertos independientes y grupos de trabajo en relación con la prioridad de su mandato, a saber, las medidas coercitivas unilaterales, que pueden afectar a los derechos de que se ocupan esos agentes en el marco de sus respectivos mandatos. Dado que las sanciones pueden repercutir en una amplia gama de derechos humanos, la Relatora Especial estima que el enfoque de su mandato proporciona a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos una perspectiva única, de la que la Oficina se puede valer para el desempeño de su labor de manera más general.

<sup>62</sup> Véanse, por ejemplo, A/HRC/34/61 y A/HRC/40/52.

74. La Relatora Especial tratará de reforzar el diálogo con la Asesora Especial del Secretario General sobre la Responsabilidad de Proteger, que se encarga de supervisar el cumplimiento por las Naciones Unidas de dicha responsabilidad, ya que la aplicación de sanciones unilaterales puede comprometer la capacidad de los Estados para cumplir las obligaciones de protección que les incumben respecto de su propia población.

75. La Relatora Especial insiste en que, en muchos casos, las sanciones económicas que se imponen actualmente pueden considerarse medidas coercitivas unilaterales que socavan las relaciones interestatales normales y el estado de derecho y que acarrear enormes costos humanitarios. La Relatora Especial celebra que el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz estudien cuestiones relativas a las sanciones en el contexto del examen que están llevando a cabo, por mandato de la Asamblea General, sobre la manera en que las Naciones Unidas pueden mejorar su capacidad para lograr sus objetivos. Considera que el intercambio de información podría redundar en beneficio mutuo.

## **B. Redes de colaboración con los organismos especializados de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales**

76. La Relatora Especial desea entablar un diálogo con los organismos especializados pertinentes de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales que se ocupan del comercio internacional, ya que en muchos casos se imponen sanciones comerciales que pueden tener repercusiones negativas en el disfrute de los derechos humanos.

77. La Relatora Especial colaborará con la Organización Mundial del Comercio (OMC) para evaluar la evolución de la situación en lo relativo al artículo XXI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, por el cual se autoriza a las partes contratantes a imponer sanciones que, sin autorización expresa, vulnerarían las disposiciones del Acuerdo en caso de existir motivos de seguridad nacional u otra “grave tensión internacional”. Hasta hace poco, se consideraba por lo general que solo el Estado sancionador determinaba qué constituía una medida justificada a los efectos del artículo XXI, lo que podía dar pie a abusos. Sin embargo, en 2019, un Grupo Especial de Solución de Diferencias concluyó que la OMC tenía competencia para pronunciarse sobre esa cuestión.

78. La Relatora Especial se propone intercambiar información con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, el PNUD, las comisiones económicas regionales y otros órganos pertinentes de las Naciones Unidas para mejorar el seguimiento de las sanciones comerciales y sus repercusiones en los derechos humanos y para reforzar el conocimiento general de las repercusiones de las sanciones y sus correspondientes políticas en los derechos humanos.

79. La Relatora Especial entablará sendos diálogos con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para examinar los efectos de las sanciones financieras en los derechos humanos. Estas sanciones pueden afectar al comercio y al desarrollo y, por consiguiente, repercutir en los derechos humanos, incluso cuando se utilizan para combatir delitos financieros. La Relatora Especial también buscará oportunidades para colaborar con el Grupo de Acción Financiera, que publica orientaciones y mantiene una lista negra de Estados que no están haciendo lo suficiente a fin de impedir la utilización de fondos para la financiación del terrorismo y el blanqueo de dinero. Sería deseable asimismo colaborar con la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, que realiza estudios y análisis sobre las sanciones, pero por lo general no examina sus repercusiones en los derechos humanos.

80. Dado que las sanciones unilaterales repercuten en los derechos humanos fundamentales de quienes se ven directa o indirectamente afectados por ellas, la Relatora Especial considera importante colaborar con los órganos de las Naciones Unidas que se ocupan del derecho a una alimentación y una nutrición adecuadas, junto con el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. En particular, la Relatora Especial desearía colaborar con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y el Programa Mundial de Alimentos, ya que ambos han concluido que las

sanciones generan inseguridad alimentaria y repercuten negativamente en el derecho a una alimentación y una nutrición adecuadas. El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial formula recomendaciones sobre políticas en materia de seguridad alimentaria y nutrición, y la Relatora Especial considera que pueden existir oportunidades de colaboración, dada la influencia de las sanciones en esos ámbitos. El mandato del Comité Permanente de Nutrición del Sistema de las Naciones Unidas consiste en reforzar al máximo la coherencia entre las políticas de los organismos de las Naciones Unidas y estudiar cuestiones nuevas y emergentes relacionadas con la nutrición, y la Relatora Especial opina que podría ser útil recabar sus observaciones sobre las sanciones y sus repercusiones en los derechos humanos.

81. La Relatora Especial considera asimismo prioritario entablar un diálogo con la Organización Mundial de la Salud para examinar las sanciones que pueden impedir a los Estados sancionados obtener los medicamentos y el material médico extranjeros necesarios para garantizar el derecho a la salud tanto en determinadas situaciones particulares, que pueden ir desde brotes epidémicos locales hasta pandemias, como en períodos en los que no hay crisis.

82. Como ya se ha mencionado, la Relatora Especial es consciente de que los desplazamientos de refugiados y las migraciones pueden intensificarse cuando se imponen sanciones a los países de los que huyen los migrantes o refugiados, como demuestran los recientes casos de los millones de venezolanos que han huido a Colombia y los cientos de miles de afganos que han regresado al Afganistán desde la República Islámica del Irán. Por consiguiente, la Relatora Especial se propone colaborar con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la OIM para mejorar el conocimiento de las repercusiones que tienen las sanciones en los derechos humanos de los migrantes y los refugiados.

83. En vista del creciente uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones como motivo, medio y mecanismo para la aplicación de sanciones unilaterales, la Relatora Especial desea colaborar con la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y la UPU, cuyos respectivos ámbitos de trabajo abarcan cada vez más cuestiones relacionadas con los efectos de las sanciones y otras medidas coercitivas en los derechos humanos. En concreto, la UIT está dedicando más atención a aspectos relativos a la gobernanza de tecnologías que anteriormente había examinado únicamente desde el punto de vista técnico, mientras que la UPU está tratando cuestiones relacionadas con las sanciones que perturban el correcto funcionamiento del sistema postal mundial.

84. De manera similar, la Relatora Especial considera que las sanciones unilaterales pueden tener repercusiones negativas en la investigación internacional, la promoción del conocimiento, el acceso a la información y los derechos a la educación y la libertad de expresión. La Relatora Especial desea colaborar con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura a fin de aclarar esas repercusiones y elaborar orientaciones para el desarrollo de actividades académicas en el contexto de las sanciones.

### **C. Redes de colaboración con las organizaciones regionales**

85. Las organizaciones regionales desempeñan un importante papel en el fomento de la colaboración entre sus Estados miembros y en la protección de los derechos humanos. La Relatora Especial se propone aprovechar y llevar adelante la valiosa labor realizada por su predecesor para establecer contactos y mantener un diálogo permanente con interlocutores de la Unión Europea, así como con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al que se pide regularmente que juzgue la legalidad de sanciones impuestas por las Naciones Unidas, la Unión Europea y los Estados Unidos, y con otros órganos pertinentes. El anterior Relator Especial puso de relieve la preocupación expresada por varios funcionarios de la Unión Europea respecto de la posibilidad de que, en ocasiones, las sanciones unilaterales

impuestas por su organización repercutieran negativamente en los derechos humanos o tuvieran efectos extraterritoriales<sup>63</sup>.

86. La Relatora Especial considera importante entablar una relación de colaboración con el Consejo de Europa, que mantiene un diálogo con los Estados acerca de sus actividades de derechos humanos, así como con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que se pronuncia regularmente sobre la legalidad de sanciones impuestas por las Naciones Unidas y otras sanciones unilaterales aplicadas por los Estados.

87. La Relatora Especial se propone establecer diálogos permanentes con otras organizaciones regionales que a veces imponen sanciones a Estados o a personas por vulnerar normas de conducta enunciadas en sus estatutos u otros documentos. El objetivo de esos diálogos, que se podrían entablar con la Liga de los Estados Árabes, la Unión Africana o la Organización de los Estados Americanos, es velar por que las sanciones no repercutan negativamente en los derechos humanos.

## **VI. Otras actividades previstas de la Relatora Especial**

### **A. Comunicaciones individuales**

88. El Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General han señalado en repetidas ocasiones que los Estados deben ajustar su conducta a las disposiciones del derecho internacional, incluidas las normas humanitarias y las relativas a los derechos humanos y a los refugiados. De lo contrario, sus actividades podrían considerarse medidas coercitivas unilaterales. Los derechos de las personas solo pueden protegerse eficazmente si existen recursos efectivos. Las sanciones unilaterales tienen enormes repercusiones humanitarias para la población en general, así como para sus miembros a título individual.

89. La Relatora Especial reafirma la importancia de entablar una comunicación con las víctimas directas e indirectas de las medidas coercitivas unilaterales y con los agentes de la sociedad civil en relación con los casos individuales de violaciones de los derechos humanos, las pautas y tendencias generales, los casos que afecten a un grupo o comunidad particular y el contenido de los proyectos de ley o de las leyes vigentes, las políticas o las prácticas que no se consideren plenamente conformes con las normas internacionales de derechos humanos.

### **B. Colaboración con la sociedad civil**

90. La Relatora Especial opina que la colaboración con la sociedad civil no debe limitarse a los procedimientos de denuncia. Colaborar con las organizaciones no gubernamentales pertinentes es útil para obtener información actualizada sobre la aparición y evolución de problemas de derechos humanos derivados de la imposición de sanciones. Puede resultar particularmente provechoso colaborar con las grandes organizaciones no gubernamentales que desarrollan su labor a nivel internacional, se ocupan de la totalidad de los derechos humanos y también realizan investigaciones (Amnistía Internacional, Human Rights Watch, etc.), mientras que la colaboración relativa a repercusiones específicas de las medidas coercitivas en los derechos humanos puede desarrollarse con organizaciones especializadas en los temas pertinentes.

91. La Relatora Especial señala la importancia de la labor realizada por las instituciones académicas en relación con la vigilancia, la investigación y la interpretación jurídica del problema de las sanciones y las medidas coercitivas unilaterales y las repercusiones de las sanciones en el disfrute de los derechos humanos. Dicha labor no se limita a un ejercicio teórico, sino que las instituciones también crean registros de sanciones. Por ejemplo, las investigaciones sobre sanciones realizadas por especialistas de la Universidad de Kiel y la Universidad de Ciencias Aplicadas de Constanza, en Alemania, y la Universidad de Drexel,

<sup>63</sup> A/HRC/39/54/Add.1, parr. 45.

en los Estados Unidos,<sup>64</sup> han llevado a la creación de bases de datos que abarcan distintos tipos de sanciones y períodos. Otras bases de datos, como la del Consorcio sobre Sanciones Selectivas del Instituto Superior de Ginebra, son proyectos desarrollados por las propias instituciones<sup>65</sup>. La Relatora Especial acoge con beneplácito la colaboración con instituciones académicas, grupos de investigación y expertos independientes, todos ellos agentes de la sociedad civil, y considera que los especialistas académicos pueden desempeñar una importante función en la vigilancia de las repercusiones de las sanciones unilaterales en los derechos humanos, la determinación e interpretación de las leyes internacionales aplicables a la utilización de sanciones y la creación del instrumento de referencia sobre las sanciones que se describe a continuación.

### C. Instrumento de referencia sobre las sanciones

92. La complejidad del tema de las sanciones, la multitud de objetivos y de tipos de sanciones y el carácter intrincado, opaco y confuso de la legislación vigente complican el panorama actual. La inexistencia de un registro general de sanciones agrava el problema. Tanto las organizaciones internacionales como los Estados mantienen registros de las sanciones que imponen (por ejemplo, el mapa de sanciones de la Unión Europea, la lista de sanciones de los Estados Unidos y la guía sobre sanciones del Reino Unido), que por lo general no resultan fáciles de consultar<sup>66</sup>. Algunas entidades académicas han creado y mantenido bases de datos (como la iniciativa sobre sanciones selectivas del Instituto Superior de Ginebra), pero ninguna de ellas es oficial. Por consiguiente, muchas veces las empresas tanto internacionales como nacionales tienen que recurrir a proveedores de servicios de evaluación de riesgos (por ejemplo, LexisNexis Risk Solutions, The Payoneer Blog y la Association of Certified Sanctions Specialists). Este enfoque impide que algunos ciudadanos y empresas de los Estados sancionadores, los Estados sancionados y terceros Estados participen en la interacción. En particular, se han señalado casos de empresas extranjeras que se niegan a tratar con bancos sirios, incluso si no figuran en una lista de entidades sancionadas.

93. La inexistencia de un registro general de sanciones se debe, en parte, a que el derecho internacional no impone a los Estados una obligación de transparencia en cuanto a sus sanciones ni, por extensión, en cuanto a los procesos de aplicación de estas y los castigos aplicados. A consecuencia de ello, en ocasiones no está claro si un anuncio o una amenaza de sanción por parte de un Gobierno se ajusta a la legislación o las normas vigentes o responde a una táctica política, cuyos efectos pueden ser análogos a los de una sanción. Sería deseable que existiera un registro internacional oficial de sanciones, que promovería el cumplimiento de las normas aplicables y facilitaría el análisis de, por ejemplo, la legalidad de una sanción, pero para ello se requeriría el acuerdo y la colaboración de un gran número de interesados, incluidos los Estados inicialmente reacios a participar. A fin de garantizar la transparencia y la fiabilidad de las estadísticas, la Relatora Especial se propone establecer, en el marco del mandato, un instrumento de referencia sobre las sanciones, que adoptará la forma de un sistema integrado de bases de datos de sanciones de los Estados y las organizaciones internacionales, estadísticas oficiales y datos de otras fuentes oficiales, sin perjuicio de la legalidad de las medidas unilaterales. Debido a la complejidad y el carácter controvertido del problema, la Relatora Especial opina que la única manera de proteger los derechos humanos afectados por las sanciones unilaterales es adoptar un enfoque sistemático.

<sup>64</sup> Gabriel Felbermayr y otros, "The Global Sanctions Data Base", 14 de octubre de 2019.

<sup>65</sup> Véase <https://graduateinstitute.ch/research-centres/global-governance-centre/targeted-sanctions-initiative>.

<sup>66</sup> Véanse [www.sanctionsmap.eu/#/main](http://www.sanctionsmap.eu/#/main); <https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/>; [www.gov.uk/guidance/uk-sanctions](http://www.gov.uk/guidance/uk-sanctions).

## **D. Orientaciones y recomendaciones para la formulación de leyes nacionales e internacionales**

94. La Relatora Especial considera importante, en el desempeño de su mandato, elaborar un proyecto de directrices sobre formas, medios y mecanismos para prevenir y reducir al mínimo las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales, en particular en los derechos humanos. La Relatora Especial ya ha dado un primer paso en esa dirección en el contexto de la crisis sanitaria mundial generada por la COVID-19 al instar a los Estados a que adopten medidas para intensificar la colaboración, la solidaridad y el consenso a fin de salvar vidas y no dejar a nadie atrás en tiempos de emergencia.

95. La Relatora Especial también considera importante examinar regularmente la evolución de las leyes nacionales que rigen la imposición y la aplicación de sanciones, dado que la legislación y las actividades unilaterales son la causa de la mayoría de los problemas señalados. La Relatora Especial considera asimismo que formular recomendaciones adecuadas constituye un medio eficaz para crear consenso entre los Estados.

96. Con esos fines, la Relatora Especial seguirá realizando visitas a los países y promoverá la colaboración, ofreciendo sus conocimientos especializados a los Gobiernos y a todos los agentes pertinentes, incluidos los órganos, organismos especializados y programas de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones internacionales regionales y subregionales y las víctimas de las medidas coercitivas unilaterales.

## **E. Seguimiento de la aplicación de las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General relacionadas con el mandato e información al respecto**

97. La Relatora Especial opina que, con carácter prioritario, se debería realizar un examen general de las actividades de los órganos y mecanismos pertinentes de las Naciones Unidas, entre ellos la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, el examen periódico universal y los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos. La Relatora Especial invita a todos ellos a que, en el marco de sus mandatos, presten atención a las repercusiones y consecuencias adversas de las sanciones unilaterales en la situación de las personas cuyos derechos hayan sido vulnerados por la aplicación de dichas sanciones y a que promuevan la rendición de cuentas. A este respecto, colaborará con los órganos y mecanismos pertinentes de las Naciones Unidas, señalará a su atención situaciones y casos —mediante todos los instrumentos de comunicación disponibles, como cartas con información sobre las denuncias y llamamientos urgentes— y les pedirá que cumplan las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General relacionadas con el mandato y proporcionen información detallada sobre las medidas adoptadas a tal fin. Posteriormente, la Relatora Especial hará un seguimiento y presentará información al Consejo y a la Asamblea.

## **VII. Conclusiones y recomendaciones**

### **A. Conclusiones**

98. En conclusión, la Relatora Especial reconoce que su mandato comienza en un momento muy complicado, en el que la propia noción, los motivos, los propósitos, los objetivos, las víctimas y los mecanismos y medios de aplicación de las sanciones unilaterales están cambiando drásticamente y ampliándose, dado que no existe un consenso sobre el uso de las sanciones y los fundamentos legales al respecto. La crisis sanitaria mundial generada por la COVID-19 ha puesto de manifiesto la gravedad del problema y ha evidenciado que las medidas coercitivas unilaterales pueden resultar letales, especialmente para las mujeres, los niños, las personas de edad y otros grupos de población vulnerables.

99. Del análisis de la situación a partir de las comunicaciones recibidas de los Estados y otra información pertinente se desprende que, pese a las numerosas resoluciones del Consejo de Derechos Humanos, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, los Estados y las organizaciones internacionales están aplicando sanciones a Estados, entidades no estatales y particulares sin autorización del Consejo de Seguridad o excediendo la autorización de este.

100. Sin lugar a dudas, la comunidad internacional debería disponer de mecanismos para responder a las violaciones masivas y flagrantes de los derechos humanos y castigar a los autores. Los Estados pueden emplear medios de presión que no constituyan vulneraciones del derecho internacional, o cuya ilegalidad quede excluida por el derecho internacional, particularmente en respuesta a las vulneraciones del derecho internacional cometidas en su contra o a las violaciones de las obligaciones *erga omnes* reconocidas por la Corte Internacional de Justicia. Sin embargo, la adopción de esas contramedidas no debería dar lugar a la aplicación arbitraria de sanciones unilaterales.

101. Por consiguiente, la Relatora Especial subraya que las medidas coercitivas unilaterales y las sanciones unilaterales son interdependientes. Todas las medidas coercitivas unilaterales son sanciones unilaterales, pero no todas las sanciones unilaterales pueden considerarse medidas coercitivas unilaterales. Es importante formular una definición de medidas coercitivas unilaterales con vistas al establecimiento de un marco jurídico; esa definición será, pues, un elemento esencial de la declaración sobre las medidas coercitivas unilaterales y el estado de derecho.

102. Dada la falta de colaboración entre los Estados sobre la cuestión de las medidas coercitivas unilaterales, y al no existir una terminología clara y armonizada, la probabilidad de que se cometan abusos es muy elevada. El creciente número de sanciones aplicadas por los Estados y las organizaciones internacionales demuestra que es necesario restituir a las Naciones Unidas su papel de sistema centralizado para el control del uso de cualquier tipo de medida coercitiva adoptada de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios fundamentales del derecho internacional.

103. Toda sanción establecida sin autorización del Consejo de Seguridad o excediendo la autorización de este solo podrá aplicarse si se ajusta a los principios de legalidad, legitimidad, necesidad y proporcionalidad y si se tienen debidamente en cuenta las obligaciones internacionales de los Estados, en particular las dimanantes del derecho de los derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario. Como ha demostrado la pandemia de COVID-19, ningún “valor noble” puede justificar la violación de los derechos humanos fundamentales, como el derecho a la vida, el derecho a la salud y el derecho a la alimentación, especialmente respecto de aquellos cuyos derechos se intenta defender mediante las sanciones unilaterales.

104. Habida cuenta de las novedades y los problemas señalados en relación con la aplicación de sanciones unilaterales, así como del creciente número de personas afectadas por esas sanciones, la comunidad internacional debe adoptar medidas proporcionadas para garantizar el respeto de los derechos humanos. La situación actual pone claramente de manifiesto que las tareas de la Relatora Actual, sus ámbitos actuación y los mecanismos necesarios para el cumplimiento del mandato se han multiplicado en consecuencia.

## B. Recomendaciones

105. Todos los Estados y las organizaciones internacionales deberían colaborar para garantizar que las sanciones unilaterales no vulneren los derechos humanos. Solo se lograrán avances a este respecto si las medidas adoptadas se basan en los principios de consenso, solidaridad, observancia del estado de derecho, legitimidad, necesidad, proporcionalidad y protección de los derechos humanos, especialmente los derechos de las mujeres, los niños, las personas de edad y otros grupos de población vulnerables. No hay cabida para ningún doble rasero.

106. Todas las leyes, políticas y prácticas nacionales relativas al establecimiento y la aplicación de sanciones unilaterales deberían ajustarse a los principios de legalidad, legitimidad, necesidad, proporcionalidad y protección de los derechos humanos, especialmente los derechos de las mujeres, los niños, las personas de edad y otros grupos de población vulnerables. Las leyes, políticas y prácticas deberían ser precisas, claras y transparentes para evitar errores en la identificación, confusiones en cuanto al régimen legal o los mecanismos de exención humanitaria y el exceso de celo.

107. Independientemente de los motivos por los que se impongan sanciones unilaterales y los fines que se persigan con ellas, siempre se deben tener en cuenta las cuestiones humanitarias. Las sanciones, incluso cuando se aplican con fines legítimos, deben ser conformes con las normas de derechos humanos; proteger los derechos fundamentales a la vida, la libertad y la seguridad personal, al debido proceso y la presunción de inocencia y a no padecer sufrimiento, así como los derechos económicos, sociales y culturales básicos esenciales, y prevenir las exenciones humanitarias y las salvaguardias procesales pertinentes.

108. Las Naciones Unidas deberían ejercer un control pleno respecto de la legalidad de las medidas unilaterales y prestar especial atención al creciente uso de estas medidas, que no constituyen oficialmente sanciones contra los Estados, pero cuyos efectos acumulados son equivalentes o, cuando menos, comparables a los de las sanciones generales.

109. Todos los Estados y todas las organizaciones internacionales deberían velar por que se satisfagan las necesidades básicas de la población, incluso en situaciones de emergencia, sea esta del tipo que sea. El comercio de bienes y productos humanitarios, como el equipo médico, incluidos sus componentes, los programas informáticos pertinentes, los medicamentos, los equipos de protección y los alimentos, no debe estar sujeto a ninguna forma de sanción unilateral directa o indirecta en ningún caso. Por tanto, debe eliminarse todo impedimento que obstruya ese comercio, incluidos los obstáculos a las transacciones financieras, a las transferencias de divisas o documentos de crédito y al transporte.

110. Se insta a los Estados y a las organizaciones internacionales a que examinen y reduzcan al mínimo la totalidad de las sanciones unilaterales, velando por el pleno respeto de las obligaciones dimanantes de la Carta de las Naciones Unidas, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, así como de otras obligaciones internacionales, a fin de garantizar la observancia del estado de derecho en el plano internacional y permitir a los Estados sancionados restablecer su economía y garantizar el bienestar de su población tras la pandemia de COVID-19.