



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2000/33
21 de junio de 2000

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
Subcomisión de Promoción y Protección
de los Derechos Humanos
52º período de sesiones
Tema 12 del programa provisional

EXAMEN DE LOS NUEVOS ACONTECIMIENTOS OCURRIDOS EN
LAS ESFERAS DE QUE SE HA OCUPADO O PUEDA OCUPARSE
LA SUBCOMISIÓN

Consecuencias negativas de las sanciones económicas para el disfrute
de los derechos humanos

Documento de trabajo preparado por el Sr. Marc Bossuyt

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN.....	1 - 17	3
A. Observaciones preliminares.....	5 - 8	3
B. Elementos básicos para entender las sanciones.....	9 - 17	5
II. LAS SANCIONES Y EL DERECHO INTERNACIONAL: UNA LEGISLACIÓN LIMITADORA.....	18 - 47	7
A. Las sanciones y la Carta de las Naciones Unidas: legitimación y limitación.....	19 - 28	7

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. B. Resoluciones de la Asamblea General relacionadas con las sanciones	29	9
C. Limitaciones a las sanciones en la legislación sobre derechos humanos	30 - 31	10
D. Limitaciones a las sanciones en virtud del derecho humanitario	32 - 38	11
E. Legitimación y limitaciones de cualesquiera sanciones impuestas regional y unilateralmente	39 - 40	12
F. Evaluación de las sanciones: la prueba séxtuple	41 - 47	13
III. EL DISEÑO DE SANCIONES "DISCRIMINATORIAS"	48 - 57	15
A. Teoría y eficacia de las sanciones económicas	48 - 53	15
B. Sanciones discriminatorias	54 - 57	17
IV. ESTUDIOS DE CASOS RELATIVOS A LAS SANCIONES	58 -100	19
A. Iraq	59 - 73	19
B. Burundi	74 - 86	25
C. Cuba	87 -100	29
V. OBSERVACIONES FINALES, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	101 -109	33
A. Recomendaciones específicas a los órganos de las Naciones Unidas		35
B. Recomendaciones a las organizaciones no gubernamentales y a las víctimas de sanciones.....		36
<u>Anexos</u>		
I. Otros regímenes de sanciones		37
II. Resoluciones de las Naciones Unidas relativas a sanciones económicas y a determinados regímenes de sanciones		43

I. INTRODUCCIÓN

1. En su resolución 1997/35, de 28 de agosto de 1997, titulada "Consecuencias negativas de las sanciones económicas para el disfrute de los derechos humanos", la Subcomisión expresó preocupación por las sanciones económicas. Al enfocar su preocupación a la luz de la necesidad de respetar la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Pactos Internacionales de Derechos Humanos y los Convenios de Ginebra de 1949, así como sus Protocolos Adicionales, la Subcomisión destacó cuatro elementos particulares relacionados con tales medidas:

- i) Siempre deben tener una duración limitada (cuarto párrafo del preámbulo)¹;
- ii) Afectan de manera más grave a la población inocente, en particular a los más vulnerables (quinto párrafo del preámbulo);
- iii) Suelen agravar los desequilibrios en la distribución de los ingresos (sexto párrafo del preámbulo);
- iv) Generan prácticas comerciales ilegales y no éticas (séptimo párrafo del preámbulo).

2. En dicha resolución, la Subcomisión decidió examinar la cuestión de las sanciones económicas en su 50º período de sesiones en relación con el subtema del programa titulado "Consecuencias de las actividades humanitarias para el disfrute de los derechos humanos".

3. En su decisión 1998/112, de 26 de agosto de 1998, la Subcomisión decidió seguir examinando la cuestión de las sanciones económicas en su 51º período de sesiones en relación con el mismo subtema del programa.

4. En su decisión 1999/111, de 26 de agosto de 1999, la Subcomisión pidió al Sr. Marc Bossuyt que preparara, sin que ello tuviera repercusiones financieras, un documento de trabajo sobre este tema que había de presentarse a la Comisión en su 52º período de sesiones. Este documento de trabajo se presenta en cumplimiento de dicha decisión.

A. Observaciones preliminares

5. Este documento de trabajo trata de cuestiones de gran importancia en las relaciones internacionales en el momento actual, en que hay preocupación por el respeto tanto del derecho internacional como de la solidaridad internacional. Se ha preparado exclusivamente con el fin de promover el derecho internacional y la solidaridad internacional y, lo que es más importante, los intereses de la población civil afectada por las consecuencias negativas de las sanciones.

6. El documento de trabajo destaca en primer lugar que la atención de la Subcomisión hacia problema de las sanciones surgió a la luz de la controversia internacional en relación con varios

¹ La preocupación de la Subcomisión por la limitación de la duración de las sanciones se refleja en particular en el párrafo 1 de la resolución 1997/35, en que la Comisión hizo un llamamiento a los Estados para que reconsideraran la adopción de sanciones o el apoyo a ellas si una vez transcurrido un período razonable no parecían ocasionar los cambios deseados en las políticas.

regímenes de sanciones impuestos por las Naciones Unidas, por las organizaciones regionales, por grupos de países o unilateralmente por un solo país. Dicha preocupación se refleja en muchas declaraciones formuladas durante los debates de la Subcomisión en los últimos años, así como en la Comisión de Derechos Humanos, por los miembros y los Relatores Especiales de ambos órganos y por las organizaciones no gubernamentales. También se ha expresado preocupación por las sanciones económicas en los informes de los Relatores Especiales de la Comisión de Derechos Humanos y en los informes de una serie de órganos especializados de las Naciones Unidas, tales como el Programa Mundial de Alimentos, el UNICEF y la Organización Mundial de la Salud. Recientemente, han abordado esta cuestión tanto el Secretario General como la Alta Comisionada para los Derechos Humanos. El documento de trabajo señala también que la Subcomisión sigue preocupada por la situación humanitaria en el Iraq en relación con las sanciones². La Subcomisión, en su resolución 1996/4, de 19 de agosto de 1996, había expresado también preocupación por las consecuencias de las sanciones económicas sobre Burundi³.

7. El documento de trabajo examina esos acontecimientos y materiales, así como una gran cantidad de otros materiales. Lamentablemente, en el amplio diálogo internacional que se está desarrollando en estos momentos prácticamente no hay mención alguna de los derechos humanos y las normas del derecho humanitario⁴. Teniendo en cuenta esta situación, la decisión de la Comisión de autorizar la preparación del presente documento de trabajo fue muy oportuna. Es de esperar que el documento de trabajo proporcione un marco para incorporar el aspecto de las sanciones relacionado con los derechos humanos y el derecho humanitario en el diálogo internacional.

8. El documento de trabajo en primer lugar ofrece un breve marco para el examen de las sanciones. A continuación se presentan las disposiciones del derecho internacional que son pertinentes para la cuestión de las sanciones económicas y el disfrute de los derechos humanos y

² Véanse las decisiones anuales de la Subcomisión desde 1994: decisión 1994/111, de 25 de agosto de 1994; decisión 1995/107, de 19 de agosto de 1995; decisión 1996/107, de 20 de agosto de 1996; decisión 1997/119, de 28 de agosto de 1997; decisión 1998/114, de 26 de agosto de 1998; decisión 1997/110, de 26 de agosto de 1999.

³ Las expresiones anteriores de preocupación de la Subcomisión sobre la situación de los derechos humanos en Burundi se encuentran en las resoluciones 1994/17, de 25 de agosto de 1994, y 1995/11, de 18 de agosto de 1995.

⁴ Naturalmente, la excepción a esta situación es el debate en la Subcomisión y la Comisión, así como en los informes distribuidos en la Subcomisión y la Comisión por las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos. Véase, por ejemplo, Karen Parker y Alexandra Menegakis, Memorandum: Sanctions in Light of Human Rights and Humanitarian Law (International Educational Development Humanitarian Law Project, 1998); las declaraciones verbales pronunciadas, entre otros, por la Asociación Americana de Juristas, el Centro Europa-Tercer Mundo, la Federación General de Mujeres Árabes, la Liga Internacional de Mujeres pro Paz y Libertad, North-South XXI, la Unión de Juristas Árabes y el Desarrollo Educativo Internacional, y las declaraciones orales conjuntas por hasta 21 organizaciones no gubernamentales. Entre las declaraciones escritas figuran: E/CN.4/Sub.2/1996/NGO/7; E/CN.4/Sub.2/1998/NGO/24 y E/CN.4/1999/NGO/119.

se ofrece una prueba de las seis condiciones para la evaluación de las sanciones. Después el documento de trabajo examina la teoría de las sanciones económicas y el actual debate sobre las "sanciones inteligentes". Destaca determinados regímenes de sanciones que ilustran de la forma más clara las consecuencias negativas de las sanciones económicas. Por último, se examinan las medidas que han de adoptarse cuando las sanciones económicas tienen unas consecuencias excesivamente duras para los derechos humanos y otras disposiciones del derecho internacional. A este respecto, se formulan algunas conclusiones y recomendaciones.

B. Elementos básicos para entender las sanciones

9. Las sanciones representan un punto intermedio en las políticas internacionales, al ser más severas que la condena meramente verbal, pero menos severas que el uso de la fuerza. De acuerdo con el Artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas, dentro de las Naciones Unidas las atribuciones para imponer sanciones corresponden exclusivamente al Consejo de Seguridad. En virtud del Artículo 52 se autoriza a las organizaciones regionales a "lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local" sin un permiso expreso del Consejo de Seguridad "siempre y cuando... sus actividades sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas".

10. En la práctica, las sanciones han incluido una gran variedad de actividades, desde embargos económicos hasta las restricciones de la participación en los Juegos Olímpicos. A continuación se presenta una breve clasificación de las sanciones: económicas, relativas a los viajes, militares, diplomáticas o culturales.

1. Sanciones económicas

11. Hay dos tipos básicos de sanciones económicas: sanciones comerciales y sanciones financieras.

a) Sanciones comerciales

12. Las sanciones comerciales limitan las importaciones y las exportaciones al país sancionado o de ese país. Estas restricciones pueden ser amplias, como en el caso del Iraq, o pueden ser selectivas, limitando solamente determinados productos que con frecuencia están relacionados con un conflicto comercial. Las sanciones comerciales amplias son objeto de la crítica actual de los regímenes de sanciones por las crisis humanitarias que se han producido en los países en que se han impuesto.

b) Sanciones financieras

13. Las sanciones financieras se ocupan de problemas monetarios. Pueden incluir medidas, como las que se examinaron en la Conferencia de Interlaken⁵, que bloquean los activos de los gobiernos que se mantienen en el extranjero, limitan el acceso a los mercados financieros y

⁵ Seminarios I y II de expertos, celebrados en Interlaken, acerca de las sanciones financieras de las Naciones Unidas, 17 a 19 de marzo de 1998 y 29 a 31 de marzo de 1999.

limitan los préstamos y créditos, las transferencias internacionales de pagos y la venta y el comercio con bienes inmuebles en el extranjero. La congelación de la asistencia al desarrollo entra también en esta categoría. Evidentemente, las sanciones financieras y comerciales se superponen considerablemente, en particular cuando se aplican de forma amplia, puesto que si están congelados los activos en el extranjero y bloqueado el acceso a nuevos fondos, los gobiernos no podrán pagar por las importaciones y el comercio se resentirá.

2. Otros tipos de sanciones

a) Sanciones relacionadas con los viajes

14. Entre este tipo de sanciones figuran las que van dirigidas contra los viajes de determinadas personas o grupos de personas y las sanciones contra ciertos tipos de transporte aéreo. El primer tipo está por naturaleza dirigido contra personas concretas, ya que se compilan listas de personas o grupos de personas a las que no se permite salir de su país. Este tipo de prohibición se ha impuesto a gobiernos, como, por ejemplo, contra los miembros de la junta militar en Sierra Leona en 1998, y también contra grupos no gubernamentales, tales como los dirigentes de la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA) en 1997. Las prohibiciones de ciertos tipos de transporte aéreo incluyen la prohibición actual de despegue y aterrizaje para cualquier avión que sea propiedad de los talibanes, o haya sido arrendado o utilizado por ellos o por su cuenta, establecida por el Consejo de Seguridad en su resolución 1267 (1999)⁶.

b) Sanciones militares

15. Las sanciones militares pueden incluir embargos de armas o el cese de la asistencia o del adiestramiento militares. También tienen un objetivo concreto, ya que, dentro de los países, sienten las repercusiones solamente las fuerzas armadas. Sin embargo, pueden plantearse problemas jurídicos cuando se ve menoscabado el derecho de un país a la legítima defensa, como han afirmado muchos Estados que son objeto de embargos de armas.

c) Sanciones diplomáticas

16. Las sanciones diplomáticas tienen por objetivo concreto a los gobernantes de un Estado sancionado: se pueden anular los visados de diplomáticos y dirigentes políticos y se les puede prohibir participar en la labor de órganos y organizaciones internacionales. La negativa de las Naciones Unidas a permitir la participación del Gobierno del apartheid de Sudáfrica en sus trabajos es un ejemplo de este tipo de sanciones. Otras medidas de aislamiento diplomático incluyen la retirada del personal diplomático y de las organizaciones internacionales del país sancionado.

⁶ También pueden exigir limitaciones de transporte interno que no permiten a los periodistas o a los trabajadores dedicados a la asistencia entrar en las zonas de conflicto u otras zonas. Aunque no se pueden llamar sanciones estrictamente, estas prohibiciones de viajes también tienen consecuencias negativas para los derechos humanos y pueden violar el derecho humanitario.

d) Sanciones culturales

17. Por último, las sanciones culturales, aunque tienen efectos negativos menores que otros tipos de sanciones, pueden, sin embargo, tener resultados no deseados. Se puede prohibir a los atletas del país sancionado participar en competiciones deportivas internacionales, también se puede prohibir la actuación de grupos de danzas populares, de músicos y de otros artistas, y se pueden imponer restricciones sobre los viajes educativos y turísticos.

II. LAS SANCIONES Y EL DERECHO INTERNACIONAL:
UNA LEGISLACIÓN LIMITADORA

18. El resultado más importante de la legislación internacional para las sanciones, especialmente la legislación de derechos humanos y el derecho humanitario, es que el derecho a imponer sanciones no es ilimitado⁷. Por consiguiente, un examen de las normas del derecho internacional relativas a las sanciones significa buscar las limitaciones a las sanciones inherentes al funcionamiento general del derecho internacional.

A. Las sanciones y la Carta de las Naciones Unidas:
legitimación y limitación

19. En el Artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas se permite al Consejo de Seguridad adoptar medidas tales como las sanciones únicamente para "mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales" tras determinar que existe una amenaza a la paz, el quebrantamiento de la paz o un acto de agresión⁸. Así pues, las sanciones sólo se pueden imponer a un gobierno, un "casi gobierno" u otra entidad capaz de ser una amenaza a la paz o a la seguridad internacionales o que de hecho está amenazando la paz y la seguridad internacionales. Si bien los grupos armados en un país pueden constituir una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales, una población civil no armada por lo general es, muy probablemente, incapaz de constituir tal amenaza. Otros Estados que no representan una amenaza a la paz ni a la seguridad ni la quebrantan de hecho no deben verse afectados por las sanciones impuestas al Estado que viola la paz.

20. Además, la "amenaza" no puede determinarse sobre la base de motivos políticos inconcesados: tiene que haber una verdadera "preocupación internacional" que origine las sanciones, aunque no consideraciones de política exterior o nacional de un Estado o de un grupo de Estados.

⁷ Esta norma básica es análoga a la norma fundamental del derecho humanitario: los medios de librar la guerra no son ilimitados, como se dijo por primera vez en el artículo 22 del Reglamento, incluido en el anexo, de la Convención de La Haya de 1907: "Los beligerantes no gozan del derecho ilimitado de elegir los medios de perjudicar al enemigo".

⁸ La Carta no da atribuciones a la Asamblea General para imponer sanciones. Véase Carta, Capítulo IV.

21. Las sanciones no pueden imponerse para garantizar cualquiera de los demás Propósitos y Principios de las Naciones Unidas establecidos en el Artículo 1 de la Carta, a menos que haya una determinación creíble de la amenaza o el quebrantamiento de la paz o un acto de agresión⁹.

22. Además de estas limitaciones, en la Carta se encuentran otras disposiciones que limitan las sanciones.

1. Limitaciones que se derivan del Artículo 24

23. El artículo 24 exige que el Consejo de Seguridad proceda "de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas". Por tanto, ningún acto del Consejo de Seguridad está libre de evaluación para determinar si ese acto corresponde a los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas.

2. Limitaciones que se derivan del Artículo 1

24. En el párrafo 1 del Artículo 1 se dispone que las sanciones u otras medidas que se emprendan para mantener la paz y la seguridad internacionales sean "eficaces" y estén "de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacionales". Las sanciones deben evaluarse para garantizar que no son injustas ni que violan de alguna manera los principios del derecho internacional derivándose de fuentes que están "fuera" de la Carta. De la misma manera, las sanciones deben examinarse constantemente para comprobar si son o no eficaces en el mantenimiento de la paz y la seguridad. Las sanciones ineficaces o injustas o las que violan otras normas del derecho internacional no deben imponerse o deben suspenderse si se han impuesto.

25. El párrafo 2 del Artículo 1 exige que las sanciones u otras medidas respeten el "principio de la igualdad de derechos y [el] de la libre determinación de los pueblos". Las sanciones que causan disensiones internacionales, que menoscaban los derechos jurídicos de un Estado o que afectan indebidamente el derecho de los pueblos a la libre determinación no deben imponerse o deben suspenderse si se han impuesto.

26. El propósito de las Naciones Unidas de promover y fomentar el respeto de los derechos humanos establecido en el párrafo 3 del Artículo 1 necesariamente limita las sanciones. En el párrafo 3 del Artículo 1 se requiere que las Naciones Unidas resuelvan los problemas apremiantes de carácter humanitario, pero que no los causen¹⁰. Por consiguiente, las sanciones no deben ocasionar dificultades desproporcionadas al pueblo de un país. Las sanciones que

⁹ Si el Consejo de Seguridad considera que las medidas previstas en el Artículo 41 han demostrado ser insuficientes, el Artículo 42 contiene medidas más serias, tales como los bloqueos o el uso de la fuerza.

¹⁰ En la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se observó que la imposición de sanciones puede crear una "contradicción" causando amenazas a la paz o violaciones de los derechos humanos mientras se pretende lo contrario.

causen directa o indirectamente la muerte serían una violación del derecho a la vida¹¹. Los regímenes de sanciones también pueden violar otros derechos humanos, tales como el derecho a la seguridad de la persona, a la salud, a la educación o al empleo.

27. El párrafo 4 del Artículo 1 exige que las sanciones u otras medidas faciliten la armonización de las medidas nacionales o internacionales. Las sanciones impuestas sobre un país pero no sobre otro por las mismas infracciones violarían este requisito de armonización. Las sanciones impuestas de forma desigual contra dos países por las mismas infracciones también violarían esta disposición sobre armonización.

3. Limitaciones que se derivan del Artículo 55

28. El Artículo 55 de la Carta refuerza las limitaciones del párrafo 3 del Artículo 1 con su requisito de que las Naciones Unidas promuevan:

Niveles de vida más elevados y progreso social (párr. a);

La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario y de otros problemas (párr. b); y

El respeto y la observancia de los derechos humanos (párr. c).

Los regímenes de sanciones que bajan el nivel de vida, crean problemas sanitarios o son perjudiciales para la observancia de los derechos humanos violarían el Artículo 55.

B. Resoluciones de la Asamblea General relacionadas con las sanciones

29. La Asamblea General ha aprobado una serie de resoluciones que desarrollan el Artículo 1 y que también deben tenerse en cuenta en relación con las sanciones. Entre éstas figuran las siguientes:

- i) Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas¹².
- ii) Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (Carta Económica)¹³.
- iii) Soberanía permanente sobre los recursos naturales¹⁴.

¹¹ En lo que respecta al derecho a la vida, un régimen de sanciones particularmente duro podría tener consecuencias en forma de genocidio, en particular cuando la entidad que las impone es plenamente consciente de las grandes pérdidas de vidas y su reacción ha sido manifiestamente inadecuada.

¹² Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970.

¹³ Resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General, de 12 de diciembre de 1974.

¹⁴ Resolución 1803 (XVII) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1962.

- iv) Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición¹⁵.

C. Limitaciones a las sanciones en la legislación sobre derechos humanos¹⁶

1. Declaración Universal de Derechos Humanos

30. Si bien la totalidad de la Declaración Universal de Derechos Humanos debe tenerse en cuenta, algunas disposiciones son especialmente importantes: el derecho a la vida (art. 3), el derecho a no ser sometido a tratos inhumanos o degradantes (art. 5), el derecho a un nivel de vida adecuado, en particular la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica (art. 25), son especialmente vulnerables a las violaciones en los regímenes de sanciones. El artículo 25 establece también el derecho a la seguridad social en caso de pérdida de medios de subsistencia por circunstancias independientes a la voluntad de las personas y el derecho a los cuidados y asistencia especiales para la maternidad y la infancia, siendo ambos vulnerables a las violaciones. Son especialmente vulnerables los derechos de los presos u otras personas detenidas o confinadas involuntariamente.

2. Los Pactos Internacionales de Derechos Humanos

31. Los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos reiteran los derechos establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece el derecho a un nivel de vida adecuado (art. 11); el derecho a la salud (art. 12) y el derecho a la educación (art. 13). El derecho a la vida está protegido en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El artículo 4 de este último Pacto contiene un nuevo concepto de la imposibilidad de suspender los derechos fundamentales.

3. Otros instrumentos de derechos humanos importantes para las sanciones

Convención sobre los derechos del niño

Declaración de los principios de la cooperación cultural internacional¹⁷

Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos

¹⁵ Refrendada por la Asamblea General en su resolución 3348 (XXIX), de 17 de diciembre de 1974.

¹⁶ Al examinar las limitaciones a las sanciones inherentes a la legislación de derechos humanos, hay que tener en cuenta que gran parte de la legislación en materia de derechos humanos se considera universalmente jus cogens, por lo cual necesariamente impone límites, en particular convirtiendo en nulas las sanciones que contravienen dichas normas. A este respecto, también es pertinente la doctrina de erga omnes.

¹⁷ Proclamada en la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura el 4 de noviembre de 1966.

D. Limitaciones a las sanciones en virtud del derecho humanitario¹⁸

32. El derecho humanitario rige cualquier régimen de sanciones impuesto durante una guerra o a consecuencia de una guerra¹⁹. En virtud del derecho humanitario, la población civil debe estar protegida de la guerra y sus consecuencias en la medida de lo posible. Para esto la población civil siempre debe ver cubiertas sus necesidades básicas para la supervivencia: alimentos, agua potable, vivienda, medicamentos y atención médica, o debe tener la posibilidad de cubrir estas necesidades.

1. La Convención de la Haya y el Reglamento concerniente a las leyes y costumbres de la guerra terrestre²⁰

33. La Convención de la Haya y el Reglamento de 1907 contienen varias disposiciones que podrían limitar sustancialmente los regímenes de sanciones. Por ejemplo, en la Cláusula Martens (octavo párrafo preambular, recogido en los Convenios de Ginebra de 1949 y su Protocolo adicional I²¹) se estipula que todas las situaciones que se produzcan como consecuencia de la guerra se regirán conforme a los principios del derecho de las naciones civilizadas, las leyes de la humanidad y las exigencias de las conciencias públicas. En el artículo 50 de Reglamento se establece que: "No podrá dictarse ninguna pena colectiva, pecuniaria ni de otra clase contra los pueblos por razón de derechos individuales de los cuales no pueden ser consideradas solidariamente responsables".

2. Los Convenios de Ginebra de 1949

34. Los Convenios de Ginebra contienen muchas disposiciones relativas a la imposición de sanciones. Por ejemplo, estipulan el libre paso de todo envío de medicamentos y de material sanitario, así como de objetos necesarios para el culto religioso (véase, por ejemplo, Convenio IV, artículo 23).

¹⁸ Puesto que el derecho humanitario, al igual que el derecho en materia de derechos humanos, se considera jus cogens, las sanciones en contravención del derecho humanitario también son nulas.

¹⁹ Véase, por ejemplo, la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. "Consecuencias de las sanciones económicas desde el punto de vista humanitario", en Principios e intervención en la asistencia internacional humanitaria y las actividades de protección (1995): "Cualquier sistema de sanciones establecido en el contexto de un conflicto armado está sujeto al derecho internacional humanitario, el cual requiere que se asegure la supervivencia y la satisfacción de las necesidades esenciales de la población civil." Unas sanciones extremas también pueden considerarse en sí mismas un arma en tiempos de guerra.

²⁰ Convención IV relativa a las leyes y costumbres de la guerra terrestre y su anexo: reglamento concerniente a las leyes y costumbres de la guerra terrestre; disponible en la página Web del Comité Internacional de la Cruz Roja, <<http://www.icrc.org>>.

²¹ Véanse los Convenios de Ginebra de 1949: I, artículo 63; II, artículo 62; III, artículo 142; IV, artículo 158; y el Protocolo adicional I, artículo 1, párrafo 2.

35. En los Convenios también se establecen normas relativas a los convoyes médicos y a la evacuación (véase, por ejemplo, Convenio IV, artículos 21 y 22), que podrían ser violadas por un régimen de sanciones que limitara los convoyes terrestres o aéreos de material humanitario. Habida cuenta de que el propósito fundamental de los Convenios de Ginebra es atender a las necesidades médicas del personal militar herido en batalla como resultado de un conflicto armado, debe considerarse ilegal toda disposición de un régimen de sanciones que limite la capacidad de un Estado de atender a sus heridos de guerra. Los derechos enunciados en los Convenios de Ginebra no podrán ser abrogados ni suspendidos en ninguna circunstancia²².

36. En los dos Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949 se refuerzan algunas de las disposiciones. Por ejemplo, en el artículo 54 del Protocolo I se estipula la protección de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil. Debe considerarse ilegal toda disposición de un régimen de sanciones que autorice la acción militar contra esos bienes o que niegue la reparación o el reaprovisionamiento de los ilegalmente dañados durante un conflicto armado. En el artículo 70 del Protocolo I se prevén acciones de socorro en beneficio de la población civil; toda disposición de un régimen de sanciones que limitara o modificara las acciones de socorro sería violatoria de dicho artículo.

37. El Protocolo II contiene disposiciones análogas a muchas de las disposiciones establecidas en el Protocolo I. Por ejemplo, en el artículo 14 del Protocolo adicional II se prevé la protección de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil.

3. Resoluciones de la Asamblea General relativas al conflicto armado

38. La Asamblea General ha aprobado muchas resoluciones relativas a la protección de las personas en períodos de conflicto armado²³. Por ejemplo, en el párrafo 6 de la resolución 3318 (XXIX) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1974, sobre la Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado se estipula que:

"Las mujeres y los niños que forman parte de la población civil y que se encuentren en situaciones de emergencia y en conflictos armados... no serán privados de alojamiento, alimentos, asistencia médica ni de otros derechos inalienables, de conformidad con las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración de los Derechos del Niño y otros instrumentos del derecho internacional."

E. Legitimación y limitaciones de cualesquiera sanciones impuestas regional y unilateralmente

39. Los órganos regionales y los distintos países también intervienen en los regímenes de sanciones y, por cuenta propia o en concierto con las Naciones Unidas, han impuesto sanciones

²² Artículo común (I, 7; II, 7; III, 7; IV, 8) de los Convenios de Ginebra de 1949.

²³ Véanse, por ejemplo, las resoluciones 2675 (XXV) y 2677 (XXV), y 3318 (XXIX) de la Asamblea General, aprobadas en 1970 y 1974, respectivamente.

contra países de sus respectivas regiones. En Europa, África y América también hay foros regionales de derechos humanos cuyos requisitos regionales en materia de derechos humanos podrían ser violados por determinado régimen de sanciones. Por ejemplo, han impuesto sanciones el Consejo de Europa, la Organización para la Unidad Africana y algunas de sus dependencias y la Organización de los Estados Americanos. También han impuesto sanciones determinados países y partes de países²⁴.

40. La Carta de las Naciones Unidas limita las sanciones que pueden imponerse a nivel regional o que puede imponer un grupo de Estados, o un solo gobierno. En el Artículo 52 se estipula que los acuerdos regionales y sus actividades sean compatibles con los "Propósitos y Principios de las Naciones Unidas". Todo régimen de sanciones impuesto unilateralmente o por un órgano nacional deberá satisfacer todos los requisitos inherentes a la Carta que deben cumplir esas sanciones, incluida la conformidad con los principios de justicia y del derecho internacional.

F. Evaluación de las sanciones: la prueba séxtuple

41. Las limitaciones a las sanciones señaladas supra permiten la extrapolación de una prueba séxtuple para su evaluación.

1. ¿Son válidos los motivos por los cuales se imponen las sanciones?

42. Solo podrán imponerse sanciones con arreglo a las Naciones Unidas cuando exista una violación efectiva o una amenaza de violación de la paz y la seguridad internacionales. No podrán imponerse sanciones por razones políticas inválidas (rencores personales, políticas "Este-Oeste" o "Norte-Sur" políticas de "izquierda-derecha", etc.). Las sanciones no deberán resultar de un beneficio económico para un Estado o grupo de Estados ni deberán beneficiar económicamente a un Estado o grupo de Estados, a expensas del Estado sancionado o de otros Estados²⁵. Las sanciones no deberán traducirse en una injerencia indebida en los derechos soberanos de un Estado en virtud del derecho internacional.

2. ¿Se ha elegido debidamente a los destinatarios de las sanciones?

43. Las sanciones no deberán dirigirse específicamente contra civiles ajenos a la amenaza para la paz o la seguridad internacionales. Toda sanción que resulte en una abrogación de los derechos en virtud del Convenio de Ginebra es inválida; no cabe suspensión alguna de esos

²⁴ Por ejemplo, ciertos Estados de los Estados Unidos han impuesto boicoteos económicos contra Myanmar. Asimismo, durante el período de las sanciones impuestas por las Naciones Unidas contra el régimen de apartheid en Sudáfrica, varios gobiernos estatales y municipales de los Estados Unidos siguieron los mandatos de las Naciones Unidas aún cuando el Gobierno federal no lo hacía.

²⁵ En este documento de trabajo no se aborda la cuestión de las "guerras comerciales" que entrañen la imposición de prohibiciones contra determinados productos por determinados países para obtener una ventaja en los conflictos comerciales.

derechos, ya sea presunta o efectiva. No deberán aplicarse sanciones contra "terceros" Estados o pueblos, ni causarles daños colaterales²⁶.

3. ¿Se aplican las sanciones contra los bienes u objetos pertinentes?

44. Las sanciones no deberán obstaculizar la libre circulación de bienes humanitarios con arreglo a los Convenios de Ginebra y otras disposiciones del derecho humanitario. Las sanciones no podrán destinarse contra bienes necesarios para asegurar la subsistencia básica de la población civil (alimentos, agua potable, medicamentos básicos y vacunas), independientemente de que exista o no un conflicto armado. Las sanciones no deberán afectar el abastecimiento de medicamentos esenciales o de material educacional de cualquier tipo. Aun cuando el objetivo de una sanción sea de otra forma legal, deberá estar siempre razonablemente vinculado con una violación efectiva o una amenaza de violación de la paz y la seguridad internacionales.

4. ¿El plazo de aplicación de las sanciones es razonablemente limitado?

45. Las sanciones legales pueden degenerar en ilegales después de haberse aplicado durante un período demasiado prolongado sin resultados significativos. Las sanciones que se prolongan demasiado pueden seguir teniendo un efecto negativo mucho después de haber desaparecido el mal (el denominado efecto de la "carga futura indebida")²⁷. Las sanciones que se prolongan demasiado tiempo también pueden parecer ineficaces.

5. ¿Son eficaces las sanciones?

46. Las sanciones deberán ser razonablemente capaces de lograr el resultado deseado en términos de la violación efectiva o la amenaza de violación de la paz y la seguridad internacionales. No pueden calificarse como eficaces las sanciones elegidas de manera que no recaen en el mal que se desea erradicar.

6. ¿Las sanciones no son objeto de protestas por violaciones de los "principios de la humanidad y las exigencias de las conciencias públicas"?

47. Al evaluarse los regímenes de sanciones deberá tenerse en cuenta la reacción de los gobiernos, los órganos intergubernamentales, las organizaciones no gubernamentales, los

²⁶ La cuestión de la "tercera parte" destaca en el diálogo internacional sobre las sanciones. Evidentemente, una parte no implicada en el problema no debe sufrir consecuencia alguna de los errores de otra parte.

²⁷ Esta cuestión destacó en el debate sobre las sanciones en Burundi y las todavía vigentes contra el Iraq y Cuba. Aún después de levantadas las sanciones en Burundi, persiste la catástrofe humanitaria debida al colapso de la infraestructura de distribución de alimentos, los retrasos en las inmunizaciones y el empobrecimiento general de tantos civiles debido a las sanciones. En el Iraq, los informes indican que se necesitará de más de una generación para que las infraestructuras médica, educacional y alimentaria vuelvan a sus niveles anteriores a las sanciones.

especialistas y, desde luego, la reacción del público. Este elemento de prueba, la denominada "prueba de la Cláusula Martens" es importante no sólo en relación con los derechos humanos y el derecho humanitario de que dimana, sino también en términos del llamamiento, hecho en la Carta, en favor de la solidaridad internacional y la necesidad de atender preocupaciones humanitarias apremiantes. El clamor público por el régimen de sanciones contra el Iraq invoca sin lugar a dudas la prueba de la Cláusula Martens. Hay particulares y grupos que están incluso dispuestos a violar las sanciones y que proponen una resistencia pasiva, al estilo de Gandhi, incluida una manifestación en la que los participantes simularán estar muertos, para el verano de 2000. En relación con las sanciones impuestas a Burundi y Cuba, muchos funcionarios públicos (de las Naciones Unidas y otros) han denunciado sus desastrosas consecuencias.

III. EL DISEÑO DE SANCIONES "DISCRIMINATORIAS"

A. Teoría y eficacia de las sanciones económicas

48. 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. Esta "teoría" ha sido refutada jurídicamente y en la práctica, ya que cada vez hay más pruebas de la ineficacia de las sanciones económicas generales como mecanismo de coacción. El cálculo tradicional de balancear el padecimiento de los civiles contra los efectos políticos deseados está cediendo ante el reconocimiento de que la eficacia del régimen de sanciones es inversamente proporcional a su repercusión sobre los civiles.

49. El caso del Iraq por sí solo pone de relieve los graves problemas de la teoría tradicional de las sanciones económicas. En los regímenes en que las decisiones políticas no se adoptan por la vía democrática, sencillamente es imposible que la presión civil suscite un cambio en el gobierno. Además, las penurias de la población civil pueden redundar fácilmente en una ventaja política para el régimen gobernante. El gobierno sancionado, sobre todo si controla los medios de comunicación, animará a sus ciudadanos a adherirse a él en desafío de los Estados extranjeros. El gobierno sancionado puede usar las sanciones como chivo expiatorio de sus problemas, dando pie a sus dirigentes para incurrir en extremismos políticos.

50. Con las sanciones se elimina a la clase media, los pobres se hacen más pobres, y los ricos más ricos gracias al contrabando y al control del mercado negro. En realidad las sanciones pueden beneficiar económicamente al gobierno y a las clases privilegiadas, gracias a este monopolio del tráfico ilícito. Como lo han señalado muchos observadores, a la larga, a medida que se debilitan la participación democrática, las instituciones independientes y la clase media, y a medida que los trastornos sociales impiden que la población oponga resistencia al gobierno, va perdiendo terreno la posibilidad de un régimen democrático. En resumen, el sufrimiento de la población civil, supuestamente factor efectivo de las sanciones económicas generales, mina la eficacia de esas sanciones, fortaleciendo incluso al gobierno y sus políticas²⁸.

²⁸ "[T]he humanitarian impact of sanctions hardly can be seen as "collateral damage"... [o]n the contrary, the proper management of the humanitarian impact of sanctions appears central to an efficient management of sanctions and, therefore, to their success." Claude Bruderlein, Coping with the Humanitarian Impact of Sanctions: An OCHA Perspective, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), Naciones Unidas, Nueva York, diciembre de 1998, pág. 4.

51. Reconociendo esto, el Secretario General dice en su Informe sobre el Milenio:

"Cuando se imponen sanciones económicas enérgicas y generales a regímenes autoritarios se tropieza con otro problema. En esos casos suele ocurrir que sufra la población, y no las elites políticas cuya conducta motivó las sanciones inicialmente. De hecho, los que están en el poder suelen beneficiarse, perversamente, de esas sanciones porque pueden controlar el mercado negro y beneficiarse de él, así como utilizar las sanciones como pretexto para eliminar las fuentes internas de oposición política."²⁹

Los datos confirman este argumento. La interpretación de los éxitos y fracasos de los regímenes de sanciones suscita mucho debate³⁰, pero hasta los más optimistas reconocen que sólo una tercera parte de todas las sanciones han tenido un éxito siquiera "parcial", en tanto que otros, observando los datos, han concluido que la tasa de éxito es del 5%, y de un triste 2% para las sanciones contra "regímenes autoritarios"³¹. Además, se ha observado que las sanciones financieras por sí solas tienen más éxito que las sanciones comerciales o una combinación de sanciones comerciales y financieras³². Por último, si el propósito de las sanciones va más allá de una mera "desestabilización del régimen", objetivo que comparten aparentemente toda las sanciones del Consejo de Seguridad, los investigadores han demostrado que la severidad de las sanciones es estadísticamente significativa para la determinación de su éxito, y que mientras más dure el régimen de sanciones, menos éxito tiene. Los mismos investigadores han demostrado que cuando se selecciona como objetivo a la elite económica, el éxito aumenta considerablemente³³.

²⁹ Informe del Secretario General de las Naciones Unidas dedicado al Milenio, "Nosotros los pueblos": la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, Nueva York, 2000, pág. 39.

³⁰ El estudio principal corresponde a Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott y Kimberly Ann Elliott, Economic Sanctions Reconsidered, segunda edición, revisada, Institute for International Economics, Washington, 1990. Puede consultarse un nuevo examen de los datos en J. Dashti-Gibson, P. Davis, y B. Radcliff, "On the determinants of the success of economic sanctions: an empirical analysis", (1997), en American Journal of Political Science 41(2)608 a 618. Puede consultarse una evaluación sumamente crítica del estudio de Hufbauer, Schott y Elliott en Robert A. Pape, "Why economic sanctions still don't work", International Security, verano de 1998; la posición de Elliot puede consultarse en "The sanctions glass: half full or completely empty", International Security, verano de 1998. Kim Richard Nossal presenta una evaluación aún más condenatoria de las sanciones en "Liberal democratic regimes, international sanctions and global governance", manuscrito no publicado, McMaster University, 1988, pág. 20 (citado en "UN sanctions: how effective? How necessary?", de la Dependencia de Planificación Estratégica, Oficina Ejecutiva del Secretario General, Naciones Unidas, Nueva York, marzo de 1999, publicado en Interlaken II Proceedings, págs. 101 a 115. Este ensayo también contiene un buen resumen del debate).

³¹ Nossal, op. cit., pág. 20.

³² Elliott, op. cit., pág. 189.

³³ Véase J. Dashti-Gibson, P. Davis y B. Radcliff, op. cit..

52. Parte del debate sobre las sanciones se centra en las formas de mitigar el sufrimiento de la población civil de manera que no produzca efectos contrarios no deseados, para que así el régimen de sanciones económicas generales pueda ejercer presión sobre el gobierno. Acogiéndose a las "exenciones humanitarias", algunos bienes humanitarios necesarios pueden salvar la barrera de las sanciones. Uno de los principales ejemplos de esto es el programa de petróleo a cambio de alimentos en el Iraq. Sin embargo, esta política adolece de muchos problemas. Como se ha visto en el Iraq, las exenciones por motivos humanitarios no pueden compensar de ninguna manera los daños causados por las sanciones económicas generales. Como dice un analista:

"Hubo consenso general en el seminario en el sentido de que las exenciones humanitarias no representan una red de seguridad adecuada contra la perturbación social y económica que causan los embargos comerciales prolongados. Esos embargos tienen una repercusión a nivel macroeconómico. Las exenciones humanitarias que sólo mitigan la situación a nivel microeconómico y, hasta cuando son generosas, no representan una corriente de recursos capaz de contrarrestar una alarmante recesión económica general."³⁴

53. Las sanciones económicas generales, aún atenuadas por "exenciones humanitarias", no sirven en la práctica para alterar las políticas de un Estado recalcitrante. La teoría tradicional en que se basan las sanciones queda refutada por la experiencia de regímenes de sanciones recientes, y la doctrina de las "exenciones humanitarias" se reduce a un intento fútil de mitigar desastres. En lugar de intentar reflotar los restos del naufragio de las sanciones económicas generales (que un escritor compara con los "sitios militares medievales"³⁵) mediante "exenciones humanitarias", debería darse toda una nueva orientación a las sanciones. A esto se refiere el debate sobre las "sanciones discriminatorias", como se expone a continuación.

B. Sanciones discriminatorias

54. En respuesta a las trágicas consecuencias de las sanciones económicas generales sobre la población civil, hay cada vez más concierto entre el público sobre las sanciones con objetivos específicos o sanciones "discriminatorias". Estas sanciones con objetivos específicos están destinadas a afectar directamente a los dirigentes políticos o a los responsables de la violación de la paz, sin afectar a la población civil inocente. Se espera que al destinarse debidamente las sanciones contra objetivos específicos se elimine el sufrimiento de la población civil y se ejerza una presión significativa sobre el propio gobierno, para que los regímenes de sanciones sean compatibles con los derechos humanos y el derecho humanitario y aumenten sus posibilidades de éxito.

³⁴ Koenraad Van Brabant, "Can sanctions be smarter? The current debate", Informe de la Conferencia celebrada los días 16 y 17 de diciembre de 1998, El Grupo sobre políticas humanitarias y la Red de socorro y rehabilitación del Instituto de Desarrollo de Ultramar, Londres, pág. 6.

³⁵ Hans Köchler, "Ethical aspects of sanctions in international law: The practice of the sanction policy and human rights", documento de investigación de la Organización Internacional para el Desarrollo, <<http://i-p-o.org/sanctp.htm>>.

55. Recientemente, las sanciones económicas con objetivos específicos, en especial las sanciones financieras discriminatorias, han cobrado mucho interés en la política internacional, dando lugar al *Proceso de Interlaken*, centrado en dos conferencias celebradas en Interlaken (Suiza), en 1998 y 1999, y a varios otros seminarios, conferencias y proyectos de investigación en todo el mundo³⁶. El Secretario General las ha respaldado reiteradamente, en especial en su Informe sobre el Milenio³⁷.

56. Las sanciones económicas con objetivos específicos pueden dirigirse específicamente contra los activos exteriores y el acceso a los mercados financieros internacionales de los miembros del gobierno, la elite gobernante, o los miembros de las fuerzas armadas. También pueden congelarse los bienes de las empresas de propiedad del gobierno, y prohibirse la inversión en esas empresas. Puede prohibirse la importación de artículos de lujo y otros productos consumidos por lo general exclusivamente por la elite gobernante. Se recomienda en general preparar listas con los nombres de los dirigentes políticos o militares cuyos bienes han de congelarse y que están sujetos a restricciones en materia de viajes; las Naciones Unidas han preparado una lista de esa índole para la imposición de sanciones financieras con objetivos específicos una sola vez, contra Haití, pero en ese caso la lista no era siquiera jurídicamente vinculante.

57. Se alega que las sanciones cuyos objetivos están cuidadosamente seleccionados pueden reducir también el daño a terceros Estados, reduciendo así los incentivos para desafiar las sanciones, como ha ocurrido recientemente en África, donde muchos países hicieron caso omiso de la prohibición en materia de viajes impuesta contra la Jamahiriya Árabe Libia. Mediante el uso de la prueba séxtuple para garantizar la debida selección de objetivos específicos, metas claramente definidas, una cláusula de levantamiento definitivo, y la unanimidad regional, los regímenes de sanciones podrían ser eficaces sin causar daño a la población civil. Toca a la comunidad internacional pedir al Consejo de Seguridad que adopte esos cambios.

³⁶ La evolución del diálogo sobre las sanciones discriminatorias ha incluido la Mesa Redonda de Copenhague (24 y 25 de junio de 1996), el Simposio sobre las sanciones con objetivos específicos patrocinado por las organizaciones no gubernamentales, celebrado en Nueva York en diciembre de 1998; una conferencia celebrada en Londres sobre las sanciones discriminatorias, patrocinada por el Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI), 16 y 17 de diciembre de 1998; un coloquio celebrado en Ginebra, patrocinado por el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales, titulado "United Nations sanctions and international law" (Las sanciones de la Naciones Unidas y el derecho internacional), 23 a 25 de junio de 1999; un seminario titulado "Smart sanctions, the next step: arms embargoes and travel sanctions", 21 a 23 de noviembre de 1999, en Bonn (Alemania), patrocinado por el Centro Internacional de Bonn para la Conversión (BICC); los dos seminarios para expertos de Interlaken, celebrados en marzo de 1998 y marzo de 1999; y el Seminario sobre sanciones de la Academia Internacional de la Paz, Nueva York, 17 de abril de 2000. También es importante la labor realizada por el proyecto "Humanitarianism and War" de la Brown University, y por el Instituto Joan B. Kroc de Estudios Internacionales sobre la Paz de la Universidad de Notre Dame, y el Fourth Freedom Forum, en Goshen, Indiana.

³⁷ Véase especialmente la página 39.

IV. ESTUDIOS DE CASOS RELATIVOS A LAS SANCIONES

58. En los siguientes estudios de casos se examinan los regímenes de sanciones impuestos a tres países (Iraq, Burundi y Cuba). El precedente examen del derecho internacional, especialmente las seis condiciones, se aplica a cada una de esas situaciones. La selección de esos tres países se basa principalmente en la masiva protesta internacional que provocó cada uno de esos casos. Los tres casos también son ejemplares, ya que uno de ellos implica sanciones multilaterales impuestas por el Consejo de Seguridad, otro sanciones impuestas por entidades regionales y el tercero sanciones impuestas unilateralmente. En cada caso se proporciona información general sobre el régimen de sanciones y luego un examen de las consecuencias de dichas sanciones para la población civil, la respuesta pública a los regímenes de sanciones y, por último, una evaluación del carácter jurídico de las sanciones a la luz del derecho internacional.

A. Iraq

59. Las sanciones impuestas al Iraq son las más amplias y completas que se hayan impuesto jamás a un país. La actual situación es extremadamente grave. Las infraestructuras del transporte, la energía y las comunicaciones fueron destruidas durante la guerra del Golfo y no se han reconstruido a causa de las sanciones. El sector industrial también está en ruinas y la producción agrícola muy afectada. Sin embargo, lo más alarmante es la crisis sanitaria que existe desde que se impusieron las sanciones.

1. Aplicación de las sanciones

60. En su resolución 661 (1990), de 6 de agosto de 1990, el Consejo de Seguridad impuso amplias sanciones económicas multilaterales. En virtud de las sanciones quedaron prohibidas todas las importaciones por el Iraq y las exportaciones desde ese país, autorizándose excepciones en los casos de suministros destinados estrictamente a fines médicos y, en determinadas circunstancias, los alimentos³⁸. Mediante sus resoluciones 665 (1990) y 670 (1990) el Consejo de Seguridad impuso un bloqueo marítimo y aéreo.

61. Tras la guerra del Golfo, mediante su resolución 687 (1991) el Consejo de Seguridad autorizó el mantenimiento de las sanciones, con las mismas reservas humanitarias. El Comité de Sanciones fue autorizado a permitir las importaciones de petróleo procedentes del Iraq, para que este país pagara las importaciones de alimentos, medicamentos y suministros civiles esenciales. Mediante la resolución 687 (1991) el Consejo de Seguridad también impuso un amplio embargo de armas y creó una comisión técnica de expertos, la UNSCOM, para controlar y destruir las armas de destrucción masiva del Iraq.

62. En 1991 el Consejo aprobó las resoluciones 706 (1991) y 712 (1991), por las que autorizaba la venta por el Iraq de petróleo y productos derivados del petróleo por un monto máximo de 1.600 millones de dólares de los EE.UU. cada seis meses. Esas resoluciones no se aplicaron nunca y sólo en 1996 entró en vigor el programa "petróleo por alimentos". Mediante la

³⁸ Mediante su resolución 666 (1990) el Consejo de Seguridad estableció que el Consejo y su Comité de Sanciones eran los únicos facultados para determinar si existían circunstancias humanitarias que impusieran la necesidad de suministrar alimentos.

resolución 986 (1995) se permitió la venta de petróleo iraquí por un monto de 2.000 millones de dólares de los EE.UU. en un período de 180 días, y los fondos procedentes de esa venta debían depositarse en una cuenta bancaria controlada por las Naciones Unidas. Sin embargo, de esos fondos sólo la mitad aproximadamente se destinó a la compra de suministros humanitarios y la mayor parte del resto a sufragar gastos de reparación y administrativos. Esa resolución se aplicó firmándose un memorando de entendimiento entre la Secretaría y el Gobierno del Iraq el 20 de mayo de 1996. El programa entró en vigor el 10 de diciembre de 1996. Si bien se lo concibió como una medida de carácter temporal, el programa "petróleo por alimentos" sigue vigente y se lo ha prorrogado varias veces. La cantidad que el Iraq está autorizado a vender se aumentó considerablemente mediante la resolución 1153 (1998) y el tope se suprimió en diciembre de 1999, mediante la resolución 1284 (1999). También se autorizó una mayor cantidad de fondos para reparar las instalaciones petroleras iraquíes, que habían sufrido grandes daños. Sin embargo, esa mitigación de las sanciones no constituye de ninguna manera una solución a la crisis, ya que, como afirmó el Secretario General de las Naciones Unidas en marzo de 2000, aunque el programa "petróleo por alimentos" se aplique cabalmente, es posible que los esfuerzos que se hacen sean insuficientes para satisfacer las necesidades de la población³⁹.

2. Consecuencias para la población civil

63. Como han documentado los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones humanitarias y de derechos humanos, los investigadores y los dirigentes políticos, las sanciones impuestas al Iraq han provocado un desastre humanitario comparable a las peores catástrofes de los últimos decenios. Hay una gran controversia y pocas pruebas contundentes sobre el número exacto de muertes directamente atribuibles a las sanciones; las estimaciones van de medio millón a un millón y medio y la mayoría de los muertos son niños. Cabe destacar que gran parte de la controversia acerca del número de muertes sólo sirve para disimular el hecho de que todas las muertes causadas por el régimen de sanciones implican graves violaciones del derecho humanitario y son inaceptables.

64. En 1999, tras realizar las primeras encuestas sobre la mortalidad infantil y materna en el Iraq efectuadas desde 1991, el UNICEF concluyó que en las zonas meridional y central del país, densamente pobladas, los niños menores de 5 años morían en una proporción dos veces mayor que la de hacía diez años⁴⁰. Un experto en las consecuencias de las sanciones para la población civil afirma que las causas fundamentales de ese exceso de muertes son la contaminación del agua, la falta de alimentos de calidad, la insuficiencia del amamantamiento, las malas prácticas de destete y la insuficiencia de suministros en el sistema de atención curativa de la salud⁴¹.

³⁹ Comunicado de prensa SG/SM/7338, de 24 de marzo de 2000.

⁴⁰ Comunicado de prensa CF/DOC/PR/1999/29 del UNICEF, de 12 de agosto de 1999. En la conferencia de prensa la Directora Ejecutiva del UNICEF, Carol Bellamy, dijo que las conclusiones revelaban la existencia de una situación de emergencia humanitaria.

⁴¹ Richard Garfield, "Morbidity and mortality among Iraqi children from 1990 through 1998: assessing the impact of the Gulf War and economic sanctions", sin paginación, julio de 1999, disponible en Campaign Against Sanctions, en la página web del Iraq (<http://www.cam.ac.uk/societies/casi>).

La falta de alimentos debida a las sanciones provocó una disminución del 32% de la ingesta de calorías por habitante respecto al período anterior a la guerra del Golfo⁴². Según el Gobierno del Iraq, en 1997 se utilizó sólo la mitad de la capacidad de tratamiento del agua del país⁴³.

65. A raíz de la falta de suministros médicos, se estimaba que en 1997 el 30% de las camas de hospital estaban fuera de uso, el 75% del equipo hospitalario no funcionaba y el 25% de los 1.305 centros de salud del Iraq estaban cerrados⁴⁴. Un grupo recientemente designado por el Consejo de Seguridad ha resumido de la siguiente manera la situación en materia de salud y saneamiento:

"En claro contraste con la situación que imperaba antes de los acontecimientos de 1990-1991, hoy las tasas de mortalidad infantil del Iraq figuran entre las más elevadas del mundo, el peso bajo al nacer afecta por lo menos al 23% de los niños, la malnutrición crónica afecta a uno de cada cuatro niños menores de 5 años, sólo el 41% de la población tiene acceso habitual al agua limpia y el 83% de las escuelas necesitan reparaciones importantes. El CICR señala que el sistema iraquí de atención de la salud se encuentra hoy en estado ruinoso. El PNUD calcula que se necesitarían 7.000 millones de dólares para rehabilitar el sector de la energía en todo el país de manera que alcanzara su capacidad de 1990."⁴⁵

66. Si bien algunos observan un lento mejoramiento de los indicadores de salud y nutrición desde 1997⁴⁶, el desastre y las muertes continúan, e incluso recientemente, en marzo de 2000, el Secretario General expresó especial preocupación por la crítica situación de los niños iraquíes⁴⁷.

67. La crisis sanitaria del Iraq se entrelaza con la crisis social y económica general que han fomentado las sanciones. Aunque las muertes cesaran como resultado de las excepciones humanitarias -lo que el Secretario General y otros consideran imposible- seguirían produciéndose violaciones masivas y sistemáticas de otros derechos de los iraquíes atribuibles a las sanciones. Se están dejando de lado los derechos económicos, sociales y culturales del pueblo iraquí, así como sus derechos al desarrollo y a la educación. Por ejemplo, a mediados del decenio de 1990 el poder adquisitivo de un salario iraquí era de un 5% de su valor anterior

⁴² *Ibíd.*

⁴³ *Ibíd.*

⁴⁴ *Ibíd.*

⁴⁵ Informe del segundo grupo establecido de conformidad con la nota del Presidente del Consejo de Seguridad (S/1999/100), de 30 de enero de 1999, sobre la situación humanitaria actual en el Iraq (S/1999/356, anexo II, 30 de marzo de 1999).

⁴⁶ Informe presentado por el Secretario General en cumplimiento del párrafo 4 de la resolución 1143 (1997), de 5 de junio de 1998 (S/1998/477).

⁴⁷ Comunicado de prensa SG/SM/7338, de 24 de marzo de 2000.

a 1990⁴⁸ y, como reconoció la oficina exterior del PNUD, "el país ha pasado de una situación de relativo bienestar a la pobreza masiva"⁴⁹. En los diez últimos años se han invertido totalmente los anteriores adelantos en materia de educación y alfabetización. Como declaró tras dimitir en septiembre de 1998 Denis Halliday, ex Subsecretario General y Coordinador Humanitario de las Naciones Unidas en el Iraq, las sanciones han tenido graves consecuencias para el sistema iraquí de familia ampliada, aumenta el número de familias monoparentales, en las que usualmente es la madre la que lucha sola, también aumenta el número de divorcios, muchas familias han tenido que vender sus casas, muebles y demás pertenencias para poder comer, lo que las ha dejado en la calle, y muchas personas jóvenes recurren a la prostitución⁵⁰. Además, ha aumentado la delincuencia y se ha disparado la emigración. Los investigadores también han demostrado que las sanciones tienen consecuencias médicas y sociales mucho más negativas para las mujeres, ya que éstas son las más afectadas por las conmociones y los desplazamientos sociales y económicos⁵¹.

3. Respuesta a las sanciones

68. Las sanciones impuestas al Iraq han suscitado la protesta de todos los sectores. En las Naciones Unidas el propio Secretario General se puso a la vanguardia de las críticas formulando graves cargos contra el régimen de sanciones en su informe al Consejo de Seguridad de 10 de marzo de 2000 (S/2000/208) y declarando dos semanas más tarde que el Consejo debería tratar por todos los medios de aliviar el sufrimiento de la población, que, después de todo, no es el objetivo previsto de las sanciones⁵². Las sanciones provocaron la dimisión de tres funcionarios de las Naciones Unidas, dos de ellos sólo en el presente año. En primer lugar, Denis Halliday, ex Subsecretario General y Coordinador Humanitario de las Naciones Unidas en el Iraq, dimitió en septiembre de 1998, declarando lo siguiente: "Estamos destruyendo toda una sociedad. Es algo tan sencillo y aterrador como eso. Es algo ilegal e inmoral"⁵³. Hans von Sponeck, sucesor de Halliday como Coordinador Humanitario en el Iraq, dimitió el 13 de febrero de 2000, explicando que no podía seguir estando vinculado a un programa que prolongaba los sufrimientos del pueblo y que no tenía ninguna posibilidad de atender ni siquiera las necesidades

⁴⁸ UNICEF, Situation Analysis of Children and Women in Iraq, Bagdad, 30 de abril de 1998, citado en Garfield, "Morbidity...".

⁴⁹ S/1999/356, anexo II.

⁵⁰ Discurso pronunciado por Denis Halliday en Capitol Hill el 6 de octubre de 1998. Extraído de Campaign Against Sanctions, en la página web del Iraq (<http://www.cam.ac.uk/societies/casi/halliday/quotes.html>).

⁵¹ Véase Nadjé Al-Ali, "Sanctions and women in Iraq", "Sanctions on Iraq: background, consequences, strategies", en las actas de la conferencia patrocinada por el Comité contra las Sanciones Impuestas al Iraq, 13 y 14 de noviembre, Cambridge, págs. 73 a 84.

⁵² Comunicado de prensa SG/SM/7338, de 24 de marzo de 2000.

⁵³ Independent, 15 de octubre de 1998.

básicas de la población civil⁵⁴. Dos días después también dimitió Jutta Burghardt, jefa del Programa Mundial de Alimentos en el Iraq, declarando que apoyaba plenamente lo que decía el Sr. von Sponeck⁵⁵.

69. Tanto en el Consejo de Seguridad, órgano que supuestamente legitimó el régimen de sanciones, como en otros foros de las Naciones Unidas, varios países han expresado su preocupación por las consecuencias de las sanciones, entre ellos el Brasil, China, Egipto, Eslovenia, Francia, Kenya, la República de Corea y Rusia.

70. Las sanciones también provocaron la protesta de la sociedad civil. El levantamiento de las sanciones se ha convertido en un objetivo de las organizaciones no gubernamentales, los grupos de derechos humanos y las organizaciones humanitarias de todo el mundo, y se han dedicado a esa cuestión manifestaciones, peticiones, campañas de presión y conferencias. Han surgido grupos de la sociedad civil cuyo único propósito es el levantamiento de las sanciones y que obran para congregarse a universitarios, activistas y dirigentes políticos que comparten ese objetivo. En la Comisión de Derechos Humanos se han formulado un gran número de declaraciones para condenar las sanciones⁵⁶. Muchos grupos han desafiado el embargo y llevado ayuda humanitaria al Iraq en actos de desobediencia civil internacional⁵⁷. En términos jurídicos, esa protesta popular está estableciendo claramente los "dictados de la conciencia pública".

4. Las sanciones impuestas al Iraq y el derecho internacional

71. El régimen de sanciones impuestas al Iraq es inequívocamente ilegal según el derecho humanitario internacional y las normas de derechos humanos vigentes. Algunos llegarían incluso a formular un cargo de genocidio⁵⁸. El artículo II de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, que entró en vigor el 12 de enero de 1951, define al genocidio de la siguiente manera:

"... cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o lingüístico, como tal:

- a) Matanza de miembros del grupo;

⁵⁴ Reuters, "Top UN official leaves Iraq, says programme failed", 17 de febrero de 2000.

⁵⁵ Washington Post, "Aide who quit in protest plans report on airstrikes on Iraq", 17 de febrero de 2000.

⁵⁶ Véase la nota 4 de pie de página, supra.

⁵⁷ Ramsey Clark, aunque entre muchos otros, tal vez sea una de las personas más famosas que han desafiado personalmente el bloqueo.

⁵⁸ Para un examen pormenorizado del genocidio y otras posibles violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho humanitario internacional, véase Elias Davidsson, "The economic sanctions against the people of Iraq: consequences and legal findings", disponible en Internet: (<http://www.juscogens.org> ó <http://www.lancs.ac.uk/ug/greenrd/project/elias.htm>).

- b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo;
- c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;

..."

72. La evidente finalidad del régimen de sanciones impuesto al Iraq es infligir deliberadamente al pueblo iraquí condiciones de vida (falta de alimentos adecuados, de medicamentos, etc.) calculadas para provocar su destrucción física total o parcial. No importa que esa destrucción física deliberada tenga el objetivo manifiesto de garantizar la seguridad de la región. Una vez que se dispuso de pruebas evidentes de que miles de civiles estaban muriendo a raíz de las sanciones y que centenares de miles morirían en el futuro mientras el Consejo de Seguridad mantuviera las sanciones, las muertes dejaron de ser un efecto colateral no intencional (el Consejo de Seguridad era responsable de todas las consecuencias conocidas de sus medidas). Los órganos encargados de aplicar las sanciones no pueden ser absueltos de tener la "intención de destruir" al pueblo iraquí. De hecho, la Embajadora estadounidense ante las Naciones Unidas lo admitió; al preguntársele si el medio millón de muertes eran "válidas", respondió que pensaba que el precio era válido⁵⁹. Los Estados que impusieron las sanciones podrían suscitar cuestiones previstas en la Convención sobre el Genocidio.

73. Todas las sanciones impuestas a raíz de la guerra o como parte de ella están reguladas por las normas aplicables a los conflictos armados⁶⁰. Naturalmente siguen siendo aplicables las seis condiciones, pero en el caso iraquí deben interpretarse a la luz de las normas consagradas aplicables a los conflictos armados. Las sanciones impuestas al Iraq se impusieron primero en el contexto de la invasión militar de Kuwait por el Iraq, se mantuvieron durante la guerra del Golfo y luego se prolongaron indefinidamente tras concluir la primera fase de las hostilidades. Asimismo, los constantes bombardeos de los aviones de los Estados Unidos y el Reino Unido caracterizan a la situación como un conflicto armado. Las estrictas medidas estipuladas en el derecho humanitario internacional para la protección de los civiles en los conflictos armados son pues aplicables al régimen de sanciones y a sus instigadores, y las violaciones de esas normas pueden ser perseguidas como crímenes de guerra. En ese sentido, cabe hacer referencia al argumento expuesto anteriormente en la parte titulada "Límites a las sanciones en el derecho humanitario", especialmente la sección sobre los Convenios de Ginebra de 1949. Particularmente relacionadas están las disposiciones de los Convenios de Ginebra que permiten excepciones para los suministros médicos y los productos necesarios para la supervivencia de la población civil, la prohibición del párrafo 1 del artículo 54 del primer protocolo de "hacer padecer hambre a las personas civiles como método de guerra" y las disposiciones relativas a la

⁵⁹ "Punishing Saddam", en 60 Minutes, 12 de mayo de 1996. La entrevista continuó de la siguiente manera: Lesley Stahl (refiriéndose a las sanciones impuestas al Iraq): "Hemos oído que medio millón de niños han muerto, cifra superior a la de los niños que murieron en Hiroshima. Le preguntamos si el precio era válido". Madeleine Albright: "Pienso que es una decisión muy difícil, pero el precio, pienso que el precio es válido".

⁶⁰ Véase la sección del presente documento de trabajo titulada "Limitaciones a las sanciones en el derecho humanitario".

protección de las mujeres y los niños, que son los dos grupos más perjudicados por el régimen de sanciones. Por último, el derecho humanitario, de conformidad con la Cláusula Martens, establece claramente que se deben considerar vinculantes "los dictados de la conciencia pública" cuando la ley no sea concreta. Como se ha dicho, la protesta popular contra las sanciones constituye esos dictados, lo que convierte en ilegales las sanciones.

B. Burundi

74. Burundi proporciona otro triste ejemplo de los efectos terriblemente deletéreos que pueden tener las sanciones económicas globales en todos los aspectos de la sociedad. En un estudio se dice lo siguiente: "En los diversos sectores examinados (pobreza, salud, agricultura, agua, saneamiento, educación y democracia) la situación es constante: los graves problemas que precedían las sanciones se vieron exacerbados por la imposición de éstas, que en sí tienen muchas consecuencias para la población civil... La imposición de sanciones económicas empeora una situación que ya es sombría, planteando graves cuestiones morales y éticas"⁶¹.

1. Aplicación de las sanciones

75. En julio de 1996 se pidió que se aplicaran sanciones económicas globales contra Burundi en la Segunda Cumbre Regional de Arusha sobre Burundi (Arusha II) y dichas sanciones fueron impuestas gradualmente durante el mes de agosto de 1996 por los Gobiernos de Tanzania, Kenya, Uganda, Etiopía, Zaire (actual República Democrática del Congo), Rwanda y Namibia. Mediante las sanciones, concebidas como respuesta al golpe militar de 25 de julio de 1996, esos Estados pretendían lograr el restablecimiento de la Asamblea Nacional, la nueva legalización de los partidos políticos y negociaciones inmediatas e incondicionales con todas las partes en el conflicto de Burundi. Los Estados interesados crearon el Comité Regional de Coordinación de las Sanciones para regular y supervisar la aplicación de éstas.

76. Las sanciones se impusieron sin el respaldo oficial del Consejo de Seguridad, aunque el 30 de agosto de 1996, mediante su resolución 1072 (1996) el Consejo expresó "su firme apoyo a los esfuerzos de los dirigentes de la región". El Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Burundi también apoyó las sanciones, afirmando que las sanciones económicas no debían levantarse hasta que las autoridades hubieran hecho lo necesario para implantar una cesación del fuego entre las partes y se hubieran investigado las violaciones de los derechos humanos⁶².

77. En los meses que siguieron a su imposición, las sanciones fueron gradualmente modificadas para establecer "excepciones humanitarias". En agosto de 1996 se permitió la entrega de medicamentos y alimentos de emergencia a los refugiados rwandeses; en septiembre se autorizó el ingreso de alimentos esenciales, vacunas y suministros médicos y de laboratorio de emergencia, artículos de socorro de emergencia, equipo limitado de agua y saneamiento, y capas

⁶¹ Eric Hoskins y Samantha Nutt, The Humanitarian Impacts of Economic Sanctions on Burundi, Occasional Paper N° 29, The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, 1997, pág. 43.

⁶² Citado en Hoskins y Nutt, op. cit., pág. 105.

de plástico para vivienda; en octubre se amplió aún más la lista para incluir semillas y un suministro mensual de gasolina⁶³. Sin embargo, el déficit de productos necesarios era tan grande y el proceso de las excepciones tan lento y falto de transparencia que en marzo de 1997 las solicitudes de excepción para el material pedagógico, los repuestos, el material médico de evacuación, las herramientas, los alimentos y los combustibles seguían pendientes ante el Comité Regional de Coordinación de las Sanciones. El 16 de abril de 1997 la lista de excepciones se amplió aún más para incluir todos los alimentos y productos alimenticios, los medicamentos, los artículos destinados a la educación y la construcción y el material agrícola.

78. En febrero de 1998 los Gobiernos de la región dejaron de estar de acuerdo sobre la cuestión, tras lo cual ni Kenya ni Zambia aplicaron las sanciones. Los jefes de Estado de la región las suspendieron el 23 de enero de 1999, con la condición de que se volvieran a imponer si no se lograban progresos en el camino hacia la paz. Hasta la fecha se mantienen en suspenso.

2. Consecuencias para los civiles

79. Como han aseverado muchos testigos e investigadores, las numerosas "excepciones humanitarias" no pusieron freno de ninguna manera al sufrimiento de los burundianos y los problemas continúan y han sobrevivido con creces al propio régimen de sanciones. Mientras estuvieron en vigor las sanciones, se experimentó una grave escasez de combustible, repuestos, medicamentos y fertilizantes, con los consiguientes aumentos importantes de precios e inflación. El comercio y la industria estuvieron paralizados por falta de materias primas y repuestos, el desempleo se disparó y los ingresos disminuyeron drásticamente. La agricultura también se vio afectada por la escasez de semillas y fertilizantes.

80. Se cortó la asistencia para el desarrollo (unos 250 millones de dólares de los EE.UU. por año) y se agotaron las reservas de divisas. La infraestructura sanitaria de Burundi se vio gravemente afectada y la incapacidad para obtener incluso suministros médicos de emergencia provocó una grave escasez de medicamentos y vacunas. Se redujeron o eliminaron los programas de saneamiento y agua. Los organismos de ayuda humanitaria quedaron desarmados frente al gran aumento de las necesidades y a las condiciones de trabajo cada vez más difíciles (en 1998 sólo el Programa Mundial de Alimentos (PMA) estaba distribuyendo asistencia alimentaria de emergencia a una media de 218.000 personas por mes)⁶⁴.

81. Como era de prever, las sanciones y sus consecuencias humanitarias provocaron también problemas políticos⁶⁵. Como se informa en un estudio: "Las sanciones proporcionaron al régimen una útil herramienta de propaganda. En un esfuerzo por obtener apoyo interno, el régimen de Burundi acusó a los países vecinos de tener programas secretos contra el pueblo de

⁶³ Véase una lista completa de las excepciones en el cuadro 3.1: ("Chronology of exemption requests and authorizations"), en Hoskins y Nutt, págs. 46 y 47.

⁶⁴ Comunicado de prensa del Programa Mundial de Alimentos de 23 de enero de 1999.

⁶⁵ Véase, además de Hoskins y Nutt, Gregory M. Salter, An Assessment of Sanctions against Burundi, Action Aid, Londres, mayo de 1999. Apoya muchas de sus conclusiones y actualiza el estudio.

Burundi. Las sanciones también se utilizaron para desviar la atención de las propias insuficiencias del régimen y de los bien documentados problemas de derechos humanos⁶⁶. Al parecer, el régimen militar incluso se benefició de las sanciones, ya que monopolizó las operaciones de contrabando⁶⁷.

82. Como se ha comprobado recientemente, los problemas están lejos de haber terminado⁶⁸. La infraestructura de salud pública se encuentra en ruinas, al igual que el sector industrial y el sector agrícola. Se necesita desesperadamente contar con ayuda extranjera para financiar la reconstrucción y resulta imposible encontrarla⁶⁹. Naturalmente, la destrucción puede atribuirse en gran medida a la persistencia de la guerra civil pero no cabe duda, como han señalado muchos investigadores, que las sanciones aumentan y sus efectos siguen agravando esta grave catástrofe humanitaria⁷⁰. "Tomará mucho tiempo para que la producción agrícola de Burundi vuelva a sus niveles anteriores" dijo Thomas Yanga, representante del PAM en Burundi. "El país necesita cantidades importantes de ayuda alimentaria en un futuro inmediato para que las familias puedan recuperarse lentamente y para que las decenas de miles de personas afectadas por la inseguridad reciban ayuda de emergencia⁷¹". Recientemente, la asistencia humanitaria se ha reducido aún más a raíz de la muerte de varios trabajadores de ayuda humanitaria, en particular las ejecuciones de miembros del personal del PAM y el UNICEF.

3. La respuesta a las sanciones

83. Las protestas internacionales contra las sanciones aumentaron a medida que empezaron a conocerse las dimensiones del desastre humanitario. Ya en diciembre de 1996 los participantes en la Cumbre Francoafricana celebrada en Uagadugú, Burkina Faso, instaron a los dirigentes regionales a que "adoptaran medidas apropiadas sobre el embargo a fin de aliviar el sufrimiento de la población"⁷². A juicio de la misión FAO/PMA de evaluación de cultivos y suministro de alimentos en Burundi, de marzo de 1997, "cabén muy pocas dudas de que el embargo económico impuesto a Burundi ha exacerbado las consecuencias negativas del conflicto civil en el país y tenido por resultado una nueva disminución de la producción y los ingresos agrícolas así como el

⁶⁶ Hoskins y Nutt, *op. cit.*, pág. 24.

⁶⁷ *Ibíd.*, pág. 95.

⁶⁸ Véase International Crisis Group, "The Mandela effect: prospects for peace in Burundi", ICG Central Africa Report N° 13, Bujumbura/Nairobi, 18 de abril de 2000, que contiene una reseña de la actual crisis económica y social, en particular las págs. 60 a 62.

⁶⁹ Salter, *op. cit.*, pág. 30.

⁷⁰ La magnitud de esta catástrofe se comprobó en el debate abierto sobre Burundi celebrado por el Consejo de Seguridad el 12 de noviembre de 1999. Véase el comunicado de prensa SC/6753.

⁷¹ Comunicado de prensa del Programa Mundial de Alimentos, 23 de enero de 1999.

⁷² Hoskins y Nutt, *op. cit.*, pág. 106.

deterioro de la situación alimentaria"⁷³. Un mes más tarde, el Secretario General de la OUA, Salim Ahmed Salim declaró que "es necesario proceder a un examen y asegurarse de que las sanciones que afectan a los civiles [...] se suprimirán"⁷⁴. En 1998, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Burundi, en su informe a la Comisión de Derechos Humanos, declaró que las sanciones tenían efectos desastrosos sobre la población general de Burundi⁷⁵.

84. El Presidente de Francia, Jacques Chirac, se pronunció contra las sanciones en marzo de 1998 y lo mismo hicieron el Papa Juan Pablo II⁷⁶, el Gobierno del Reino Unido⁷⁷ y el Enviado Especial de la Unión Europea en la región de los Grandes Lagos, Sr. Aldo Ajello. En un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), publicado a mediados de diciembre de 1998, se criticó la política de sanciones y el Comité de solución de conflictos de la OUA pidió el 18 de diciembre de 1998 que se abandonara esa política. En el mes de julio de 1998, la Asamblea Internacional Parlamentaria de Lengua Francesa (denominada ahora Asamblea de Parlamentos Francófonos) publicó un comunicado de prensa declarando que "el embargo no ha tenido consecuencia alguna, como no sea infligir nuevos sufrimientos al pueblo de Burundi, que ya estaba sufriendo".

85. El 15 de diciembre de 1998 la Representante Residente del PNUD y Coordinadora Humanitaria en Burundi declaró en una conferencia de prensa que las sanciones impuestas a Burundi eran un instrumento brutal que tenía consecuencias desproporcionadas sobre los sectores más pobres y vulnerables de la población del país⁷⁸. En un informe de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) del mismo mes se confirmó esta conclusión: "En el caso de Burundi, la importación de alimentos, semillas, abonos y combustible para la distribución de socorro humanitario se ha demorado durante meses, lo cual ha provocado la suspensión de programas vitales de asistencia a los grupos vulnerables, en particular las poblaciones internamente desplazadas"⁷⁹.

⁷³ Programa Mundial de Alimentos, "FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment", sección 5, 4 de marzo de 1997.

⁷⁴ Hoskins y Nutt, *op. cit.*, pág. 108.

⁷⁵ Informe del Relator Especial, Sr. Paulo Sergio Pinheiro (E/CN.4/1998/72), párrs. 80 a 83.

⁷⁶ Salter, *op. cit.*, pág. 4.

⁷⁷ Véase "Burundi: sanctions" en *Written Answers*, Record of House of Lords, 15 de octubre de 1998, columna WA122.

⁷⁸ Comunicado de prensa del PNUD, 16 de diciembre de 1998.

⁷⁹ Claude Bruderlein, Coping with the Humanitarian Impact of Sanctions: An OCHA Perspective, OCHA, Nueva York, diciembre de 1998, pág. 6.

4. Las sanciones a Burundi y el derecho internacional

86. Con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas⁸⁰, las sanciones impuestas en el marco regional se permiten siempre que no violen los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas. Puesto que la "prueba de las seis condiciones" aplicada a las sanciones es fundamentalmente una extrapolación de los Propósitos y Principios, las sanciones regionales también están sometidas explícitamente a las pruebas antes mencionadas. Aunque los Estados que han impuesto las sanciones contra Burundi pueden considerar que tienen razones válidas para ello, las sanciones no han cumplido ninguna de las condiciones por las razones antes expuestas y por lo tanto son ilegales.

C. Cuba

87. Después de casi medio siglo, las sanciones unilaterales impuestas por los Estados Unidos contra Cuba siguen haciéndose más rigurosas y todavía no han alcanzado su objetivo. Durante el último decenio Cuba ha sentido los más graves efectos de las sanciones puesto que, con el colapso de la Unión Soviética y la disolución del bloque comunista, Cuba ha perdido a sus principales asociados comerciales así como a los mercados a los que exportaba su producción de azúcar. Es muy importante que se examinen esas sanciones y se adopten medidas sobre ellas a fin de evitar las consecuencias negativas ocurridas en el Iraq.

1. Aplicación de las sanciones

88. Los Estados Unidos impusieron un embargo comercial unilateral a Cuba en 1960, que luego fue modificado por la Ley de la Democracia Cubana en 1992, la Ley Helms-Burton en 1996 y otras disposiciones legislativas y ejecutivas. En conjunto, estas disposiciones prohíben prácticamente todos los vínculos comerciales entre los Estados Unidos y Cuba y afectan gravemente el derecho de los ciudadanos de los Estados Unidos a viajar a Cuba o tener comunicación o intercambio cultural con ese país.

89. En virtud de la Ley de la Democracia Cubana se prohíbe que ingrese durante seis meses en el mercado de los Estados Unidos todo buque mercante que haya hecho escala en un puerto cubano y se prohíbe el comercio entre Cuba y las subsidiarias extranjeras de las empresas norteamericanas. Casi el 90% de este comercio era de alimentos y medicinas con lo cual la aplicación de la ley ha tenido por consecuencia que aumente acusadamente el número de necesidades médicas que no es posible atender.

90. La Ley Helms-Burton permite aplicar sanciones financieras y emprender juicios contra empresas extranjeras que utilicen "bienes que han sido norteamericanos" en Cuba, aunque el Presidente todavía no ha aplicado esta disposición. La ley requiere también que los representantes de los Estados Unidos en todas las organizaciones financieras internacionales se opongan categóricamente a los préstamos a Cuba y prohíbe la entrada a los Estados Unidos de nacionales extranjeros que hayan participado en la "confiscación" de los bienes de ciudadanos

⁸⁰ Véase la sección titulada "Elementos básicos para entender las sanciones" del presente documento de trabajo.

norteamericanos. En este contexto, la Unión Europea ha presentado una reclamación contra los Estados Unidos ante la Organización Mundial de Comercio.

2. Efectos sobre los civiles

91. El embargo impuesto por los Estados Unidos, junto con la presión ejercida sobre otros países para que no comercien con Cuba, ha afectado gravemente a los ciudadanos cubanos, sobre todo durante el último decenio. Como Cuba no tiene acceso a los mercados estadounidenses que son los más próximos, se ve obligada a buscar en otros países sus fuentes de importación así como los compradores de su azúcar. Según el Gobierno, Cuba debe pagar precios y fletes superiores a los de mercado por los productos comprados y enviados desde mercados distantes, y el bloqueo impone condiciones onerosas al crédito y al comercio e impide el acceso a muchos productos y tecnologías. Garfield ha estimado que "el embargo a Cuba crea un "impuesto" virtual de un 30% a todas las importaciones"⁸¹.

92. Respondiendo al informe del Secretario General sobre derechos humanos y medidas coercitivas bilaterales⁸², el Gobierno de Cuba expuso con cierto detalle los efectos que tenía el bloqueo de los Estados Unidos sobre el país. Señaló que, en 1996, Cuba gastó, en cuatro elementos básicos, 43,8 millones de dólares más de lo que hubiera gastado en caso de no aplicarse el embargo y que, de 1993 a 1996, las empresas cubanas gastaron 8,7 millones de dólares más en importar productos médicos de Asia, Europa y Sudamérica en vez de los Estados Unidos⁸³. En 1998 el efecto acumulativo del embargo había costado a Cuba 67.000 millones de dólares⁸⁴.

93. La salud y la nutrición han sido dos de los sectores más afectados por las sanciones. En 1997 la American Association for World Health publicó un informe muy crítico confirmando que el embargo era causa de "malnutrición, mala calidad del agua y falta de acceso a equipos médicos y medicinas" y equivalía "a bloquear de modo deliberado el acceso de la población cubana a alimentos y medicinas"⁸⁵. Como resultado de ello, según un investigador, la cantidad

⁸¹ Richard Garfield, "The Impact of the Economic Crisis and U.S. Embargo on Health in Cuba", American Journal of Public Health 87, N° 1 (1997): 15-20.

⁸² E/CN.4/1996/45.

⁸³ American Association for World Health, "Summary of findings", marzo de 1997.

⁸⁴ Comunicado de prensa GA 9654, 9 de noviembre de 1999.

⁸⁵ American Association for World Health, "Denial of food and medicine: the impact of the U.S. embargo in health and nutrition in Cuba" (1997). El informe sigue diciendo: "Después de investigar el caso durante un año, la American Association for World Health ha comprobado que el embargo impuesto por los Estados Unidos a Cuba ha afectado de manera dramática la salud y la nutrición de un gran número de ciudadanos ordinarios cubanos. Como se puede apreciar en el informe adjunto, nuestra opinión médica especializada es que el embargo de los Estados Unidos ha provocado en Cuba un aumento considerable de sufrimientos -y aun de muertes. Durante varios decenios el embargo de los Estados Unidos ha impuesto considerables cargas financieras al sistema de salud de Cuba. Desde 1992 el número de necesidades médicas que no pueden

de proteínas y calorías por habitante disminuyó en un 25 y un 18% respectivamente entre 1989 y 1992⁸⁶. Como dijo un profesor en la Facultad de Medicina en la Universidad de Harvard en el New England Journal of Medicine, "El caso de Cuba y el Iraq deja muy en claro que las sanciones económicas son, en lo fundamental, como una guerra contra la salud pública"⁸⁷. Por ejemplo, el número de medicamentos de que se dispone en Cuba disminuyó de 1.297 en 1991 a sólo 889. Por otra parte, puesto que las empresas farmacéuticas de los Estados Unidos producen la mayoría de los medicamentos nuevos, los médicos cubanos tienen acceso a menos de un 50% de las medicinas nuevas⁸⁸.

94. En un informe a la Asamblea General⁸⁹, el UNICEF señaló que el embargo tiene efectos especialmente perjudiciales sobre los niños. El porcentaje de niños de bajo peso nacidos entre 1989 y 1993 aumentó en un 19%, con lo cual se eliminaron diez años de progresos⁹⁰. También han sufrido los servicios de salud de la mujer. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer comentó que el embargo económico había sido un obstáculo al progreso de la mujer, había hecho difícil obtener medicinas y contraceptivos y, por consiguiente, había planteado especiales problemas a las mujeres⁹¹. Más aún, la mortalidad materna aumentó en un 50% en el período 1993-1994⁹².

atenderse, de pacientes que no disponen de medicamentos indispensables, o de médicos que llevan a cabo intervenciones médicas sin un equipo adecuado, se ha acelerado acusadamente. Esta tendencia se relaciona de manera directa con el hecho de que en 1992 el embargo comercial de los Estados Unidos -uno de los embargos más estrictos de su clase, en el cual se prohíbe la venta de alimentos y se restringe marcadamente la venta de medicinas y equipos médicos- se hizo aún más riguroso con la Ley de la Democracia Cubana de 1992. Se ha evitado una catástrofe humanitaria tan sólo porque el Gobierno cubano ha mantenido un nivel elevado de apoyo presupuestario para un sistema de salud pública encaminado a prestar cuidados médicos primarios y preventivos a todos sus ciudadanos".

⁸⁶ Garfield, "The impact...".

⁸⁷ Leon Eisenberg, "The sleep of reason produces monsters - Human costs of economic sanctions", New England Journal of Medicine, 24 de abril de 1997, vol. 336, N° 17.

⁸⁸ American Association for World Health, op. cit.

⁸⁹ A/52/342 y Corr.1.

⁹⁰ Garfield, "The impact...".

⁹¹ Citado en el informe sobre la situación de los derechos humanos en Cuba, presentado por el Relator Especial, Sr. Carl-Johan Groth (E/CN.4/1998/69).

⁹² Garfield, "Morbidity...".

3. La respuesta a las sanciones

95. A partir de 1992 la Asamblea General ha aprobado todos los años resoluciones en las que se pide se ponga fin al embargo⁹³, y todos los años han aumentado los votos a favor de la resolución: en 1992 se registraron 59 votos a favor, 3 en contra y 71 abstenciones, mientras que el resultado de la votación más reciente, en 1999, fue de 155 votos a favor, 2 en contra y 8 abstenciones.

96. Durante el debate celebrado en la Asamblea General de 1999, el representante de México estimó que la Ley Helms-Burton era inaceptable a la luz del derecho internacional y contraria a los principios de la Carta; el representante de la República Democrática Popular Lao calificó el embargo de anacrónico y absurdo; y el representante de Viet Nam consideró que el embargo había causado enormes pérdidas materiales y daños económicos al pueblo cubano y que no existía justificación para que esas políticas hostiles continuaran ni un día más. El representante de Malasia sostuvo que, de conformidad con sus propios valores y tradiciones, era evidente que los Estados Unidos no podían persistir en su actual política contra Cuba, que tenía un grave impacto humanitario en la vida del pueblo cubano; el representante de Jamaica advirtió que el embargo contra Cuba era una fuente de tensión que entrañaba el riesgo de producir un conflicto. El representante de Sudáfrica declaró que el embargo había causado enormes pérdidas materiales y daños económicos al pueblo de Cuba; por último, el representante de Noruega manifestó que su Gobierno consideraba que el aislamiento por medio de medidas unilaterales no era la respuesta adecuada a la situación de Cuba⁹⁴.

97. La Ley Helms-Burton ha sido condenada por el Parlamento Europeo⁹⁵ y más recientemente por 59 gobiernos y 8 órganos y organismos de las Naciones Unidas en un informe del Secretario

⁹³ Resoluciones de las Naciones Unidas contra el embargo impuesto por los Estados Unidos a Cuba: 47/19 de 24 de noviembre de 1992, 48/16 de 3 de noviembre de 1993, 49/9 de 26 de octubre de 1994, 50/10 de 2 de noviembre de 1995, 51/17 de 12 de noviembre de 1996, 52/10 de 5 de noviembre de 1997, 53/4 de 4 de octubre de 1998 y 54/21 de 18 de noviembre de 1999. El texto más reciente de estas resoluciones dice, en parte:

"Preocupada porque continúa la promulgación y aplicación por parte de Estados Miembros de leyes y disposiciones reglamentarias como la promulgada el 12 de marzo de 1996, conocida como "Ley Helms-Burton", cuyos efectos extraterritoriales afectan a la soberanía de otros Estados, a los intereses legítimos de entidades o personas bajo su jurisdicción y a la libertad de comercio y navegación,

Tomando nota de las declaraciones y resoluciones de distintos foros intergubernamentales, órganos y gobiernos, que expresan su rechazo a la comunidad internacional y a la opinión pública a la promulgación y aplicación de medidas del tipo indicado [...] preocupada también por los efectos negativos de esas medidas sobre la población cubana..."

⁹⁴ Comunicado de prensa GA9654, 9 de noviembre de 1999.

⁹⁵ San Francisco Chronicle News Service, "U.S. law on Cuba condemned", 15 de marzo de 1996.

General (A/54/259) sobre la aplicación de la resolución 53/4 de la Asamblea General. El Gobierno de Cuba también ha intensificado su campaña para que se levante el embargo: en septiembre de 1999, solicitó que los funcionarios de los Estados Unidos responsables del mismo fueran castigados legalmente con sanciones y penas de prisión⁹⁶. Cuba ha declarado asimismo que enjuiciará a los Estados Unidos por 100.000 millones de dólares por los daños que son resultado de las sanciones⁹⁷.

4. Las sanciones a Cuba y el derecho internacional

98. Las sanciones económicas unilaterales, per se, no son ilegales, puesto que todo país tiene derecho a comerciar o a no comerciar con quien estime conveniente. Sin embargo, en el caso de Cuba, el régimen de sanciones impuesto por los Estados Unidos viola las normas de derechos humanos de dos maneras distintas.

99. En primer lugar, el hecho de que los Estados Unidos sean la principal Potencia económica regional y la principal fuente de medicinas y tecnologías nuevas significa que Cuba está sometida a privaciones que afectan los derechos humanos de sus ciudadanos. Aunque los Estados Unidos tienen jurisdicción sobre su política comercial, esta política está sometida a consideraciones de derechos humanos, y una política comercial, inclusive una política comercial unilateral, que causa graves violaciones sistemáticas de los derechos humanos es contraria al derecho internacional.

100. En segundo lugar, los Estados Unidos han intentado, mediante diversas leyes promulgadas durante el último decenio, extraterritorializar su propia política exterior en materia de comercio. Mediante un sistema de sanciones secundarias, los Estados Unidos han tratado de obligar a países que eran terceras partes a que también impongan un embargo a Cuba. Esto no sólo constituye una violación del derecho comercial, sino también un intento por convertir un embargo unilateral en un embargo multilateral mediante medidas coercitivas, cuyo único efecto será aumentar aún más los sufrimientos del pueblo cubano e incrementar las violaciones de sus derechos humanos.

V. OBSERVACIONES FINALES, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

101. La cuestión de la legalidad, especialmente en términos de derechos humanos y derecho humanitario ha tenido, en el mejor de los casos, importancia marginal en el diálogo internacional sobre las sanciones. La atención que presta la Subcomisión a esta cuestión puede tener una influencia en el debate ahora en curso. En consecuencia, el presente examen de las sanciones se sustenta de la manera más firme posible en el contexto general de los derechos humanos y las normas de derecho humanitario. Aun en este caso, al igual de lo que ocurre en toda nueva esfera de la labor de la Subcomisión, no es posible exponer en un informe todos los elementos del caso.

⁹⁶ Associated Press, "Cuba calls for sanctions against US", por Anita Snow, 13 de septiembre de 1999.

⁹⁷ Comunicado de prensa GA9654, 9 de noviembre de 1999.

102. La obligación de evaluar sobre una misma base todo régimen de sanciones propuesto o en curso constituye una característica vinculante de derecho internacional. En consecuencia, a pesar de las restricciones impuestas al presente documento de trabajo, es posible enunciar algunas directrices operacionales sobre el cumplimiento de esta obligación.

103. Todo órgano que imponga sanciones, ya sea el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, las organizaciones intergubernamentales regionales, los grupos de países o un solo país, debe asegurarse de que el régimen de sanciones cumple la prueba de las seis condiciones antes de ser aplicado. Un régimen de sanciones propuesto que no cumpla con las seis condiciones no debe imponerse o, en caso de imponerse, debe limitarse inmediatamente.

104. Sin embargo, existen situaciones en que un régimen de sanciones, que en un primer momento podía considerarse aceptable, no cumple más adelante con las seis condiciones. En consecuencia, los regímenes de sanciones deben someterse en todo momento a un examen periódico, por lo general con intervalos no mayores de seis meses.

105. Cuando se señalan denuncias de violaciones graves en relación con las sanciones a la atención del órgano que las ha impuesto, debe considerarse que dicho órgano ha sido "notificado" y que, en consecuencia, debe emprender de inmediato una revisión y formular los ajustes que sean necesarios en el régimen de sanciones. Si se considera que dicho régimen se ha aplicado durante demasiado tiempo y con resultados insuficientes, se le debe poner fin.

106. Las víctimas de los regímenes de sanciones que violan en cualquier momento el derecho internacional deben disponer de toda la gama de recursos jurídicos si el órgano que ha impuesto las sanciones se niega a modificarlas. En tal sentido debe tenerse presente la importancia del estudio de la Subcomisión relativo a la indemnización⁹⁸ y las iniciativas en curso en esta esfera. En consecuencia, toda víctima civil o el propio país sancionado puede presentar reclamaciones contra los países que imponen sanciones ya sea ante un tribunal nacional, ante el órgano de derechos humanos de las Naciones Unidas que tenga competencia en la cuestión o ante un órgano regional. El país sancionado también puede iniciar una acción ante la Corte Internacional de Justicia siempre que se hayan formulado las declaraciones requeridas conforme al párrafo 2 del artículo 36 del Estatuto de la Corte.

107. Las dificultades con respecto a los recursos de las víctimas civiles surgen cuando las sanciones son impuestas por las propias Naciones Unidas o por un órgano regional. Es posible que las víctimas no puedan iniciar directamente una acción contra la propia entidad. Sin embargo, la entidad que impone sanciones puede haber cometido una violación de las normas internacionales. Lo que se requiere es que dichas entidades -el Consejo de Seguridad, las organizaciones gubernamentales regionales o los pactos de defensa regionales- establezcan mecanismos o procedimientos especiales para tratar los asuntos presentados por fuentes no gubernamentales en materia de sanciones, en particular tratándose de víctimas civiles.

⁹⁸ Theo van Boven, "Estudio relativo al derecho de restitución, indemnización y rehabilitación a las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos y las libertades fundamentales". Informe definitivo (E/CN.4/Sub.2/1993/8). Véase también el informe preliminar (E/CN.4/Sub.2/1990/10), el informe sobre la marcha de los trabajos (E/CN.4/Sub.2/1991/7) y el segundo informe sobre la marcha de los trabajos (E/CN.4/Sub.2/1992/8).

108. Cuando el régimen de sanciones tenga graves consecuencias negativas, el órgano que impone las sanciones y la comunidad internacional en su conjunto deben ofrecer la ayuda humanitaria necesaria para compensar en la medida de lo posible por los daños sufridos. También deben tenerse presentes los efectos a largo plazo.

109. No hay obligación de respetar los regímenes de sanciones que violan claramente el derecho internacional, especialmente las normas de derechos humanos y el derecho humanitario. Esto es especialmente cierto cuando las sanciones se imponen a pesar de que se han notificado las violaciones y no se ha llevado a cabo ninguna modificación efectiva. Lo cierto es que se imponen sanciones sin tener absolutamente en cuenta su condición jurídica. En estas situaciones, las tragedias humanitarias deben constituir un factor que predomine sobre un régimen de sanciones económicas excesivamente rigurosas -es decir un factor análogo a la doctrina de fuerza mayor. Como ya se ha dicho, el grado de protestas públicas es un elemento para determinar si un régimen de sanciones es demasiado riguroso⁹⁹.

A. Recomendaciones específicas a los órganos de las Naciones Unidas

1. Las Naciones Unidas en su conjunto deben prestar atención prioritaria a la cuestión de las consecuencias negativas de las sanciones económicas y, como mínimo, incorporar en todas las deliberaciones relativas a las sanciones la prueba de seis condiciones que se ha propuesto. Deben establecerse en todos los órganos mecanismos encargados de recoger información de una amplia gama de fuentes acerca de los efectos negativos de las sanciones económicas. Debe presumirse que esta información se proporciona de buena fe.
2. Todos los organismos y mecanismos en contacto con los países a los cuales se imponen sanciones deben examinar las consecuencias negativas a la luz de la prueba de las seis condiciones.
3. Los órganos internacionales creados en virtud de tratados que examinen cualquier situación en la que se impongan sanciones deben evaluar sus consecuencias a la luz de la prueba de las seis condiciones.
4. Los grupos de trabajo y los relatores especiales de la Comisión de Derechos Humanos, en especial los que informan directamente sobre un país al cual se imponen sanciones, deben evaluar el régimen de sanciones a la luz de la prueba de las seis condiciones.
5. La Subcomisión debe considerar el examen de los actuales regímenes de sanciones como parte permanente de su programa, con arreglo al tema que sea más apropiado. Por consiguiente, la Subcomisión, si lo estima conveniente, puede considerar la posibilidad de nombrar a uno de

⁹⁹ Lamentablemente, las personas que se oponen a un régimen de sanciones por razones humanitarias y que ofrecen socorro humanitario a sus víctimas, corren el riesgo de ser detenidas o de sufrir otras formas de persecución. Estas personas deben, por lo menos, ser capaces de alegar la ilegalidad de las sanciones por razones humanitarias como defensa en todo procedimiento iniciado contra ellas. Las sanciones impuestas al Iraq suscitan cada vez mayor oposición. Hasta la fecha no se han dictado penas contra quienes han "violado" las sanciones, pero esto puede suceder si aumentan los actos de desafío y subsisten las sanciones.

sus miembros para que emprenda un examen anual, a la luz de la prueba de las seis condiciones que se ha propuesto, de los regímenes de sanciones vigentes para presentarlo a la Comisión de Derechos Humanos. De otra manera, la Subcomisión puede pedir a la Comisión que nombre un relator especial sobre esta cuestión.

B. Recomendaciones a las organizaciones no gubernamentales
y a las víctimas de sanciones

1. Las organizaciones no gubernamentales que dispongan de información relativa a las consecuencias negativas de las sanciones económicas sobre un determinado país deben señalar dicha información a la atención de la Subcomisión, la Comisión y otros órganos pertinentes de las Naciones Unidas.
2. Las víctimas de sanciones que tengan consecuencias negativas deben presentar sus reclamaciones a los órganos nacionales, internacionales y regionales pertinentes.
3. Las organizaciones no gubernamentales que dispongan de información relativa a las consecuencias negativas de las sanciones económicas deben prestar ayuda, en el marco de sus mandatos, a las víctimas de esas sanciones para que presenten denuncias ante los órganos nacionales o internacionales pertinentes.

Anexo I

OTROS REGÍMENES DE SANCIONES

A. Utilización de sanciones en virtud del Capítulo VII
de la Carta de las Naciones Unidas

(De un informe preparado por la Oficina del Portavoz
del Secretario General, 31 de marzo de 2000)

El Consejo de Seguridad ha invocado el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas para imponer sanciones en 14 casos: Afganistán, Angola, Haití, Iraq, Jamahiriya Árabe Libia, República Federativa de Yugoslavia/Kosovo, Rhodesia del Sur, Rwanda, Sierra Leona, Somalia, Sudáfrica, Sudán y ex Yugoslavia. En el caso de Haití, Rhodesia del Sur, Sudáfrica y la ex Yugoslavia, las sanciones se han levantado totalmente y en el caso de Libia se suspendió su aplicación.

1. Afganistán

En su resolución 1267 (1999) de 15 de octubre de 1999, el Consejo de Seguridad exigió que los talibanes entregaran sin más demora a Usama bin Laden a las autoridades competentes. Considerando que esa exigencia del Consejo de Seguridad no se cumplió, el 14 de noviembre de 1999 entraron en vigor las prohibiciones enunciadas en el párrafo 4 de la resolución, es decir, la prohibición de vuelo de cualquier aeronave que sea propiedad de los talibanes o haya sido arrendada o utilizada por ellos o por su cuenta, así como la congelación de los fondos propiedad de los talibanes o bajo su control.

2. Angola

En su resolución 864 (1993) de 15 de septiembre de 1993, el Consejo de Seguridad impuso un embargo de petróleo y armas a la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA).

En su resolución 1127 (1997) de 28 de agosto de 1997, el Consejo de Seguridad impuso restricciones a los viajes de los oficiales superiores de la UNITA y de los miembros adultos de sus familias inmediatas, el cierre de todas las oficinas de la UNITA y la prohibición de los vuelos de aeronaves de propiedad de la UNITA o utilizadas en su nombre o el mantenimiento de esas aeronaves. Se preveían excepciones por razones humanitarias.

En su resolución 1173 (1998) de 12 de junio de 1998, el Consejo de Seguridad congeló todos los activos de la UNITA en el extranjero, prohibió todo contacto oficial con la UNITA en determinadas zonas, prohibió la importación de diamantes que no estuvieran avalados por certificados de origen expedidos por el Gobierno de Unidad y Reconciliación Nacional y prohibió la venta a la UNITA de equipo minero y de vehículos motorizados y repuestos.

Se preveían excepciones autorizadas caso por caso por razones humanitarias. La resolución 1173 (1998) entró en vigor el 1º de julio de 1998.

3. República Federativa de Yugoslavia/Kosovo

En su resolución 1160 (1998) de 31 de marzo de 1998, el Consejo de Seguridad impuso un embargo de armas a la República Federativa de Yugoslavia.

En su resolución 1199 (1998) de 23 de septiembre de 1998, el Consejo de Seguridad pidió a los Estados que buscaran todos los medios compatibles con su legislación interna y los aspectos pertinentes del derecho internacional para impedir que los fondos reunidos en sus territorios se utilizaran para contravenir las disposiciones de la resolución 1160 (1998).

4. Haití

En su resolución 841 (1993) de 16 de junio de 1993, el Consejo de Seguridad impuso un embargo de armas y petróleo a Haití y congeló sus activos en el extranjero. El embargo se suspendió el 27 de agosto de 1993 en virtud de la resolución 861 (1993) y volvió a imponerse el 18 de octubre de 1993 en virtud de la resolución 873 (1993), de 13 de octubre de 1993.

En su resolución 917 (1994) de 6 de mayo de 1994, el Consejo de Seguridad amplió el campo de aplicación del embargo para incluir todos los bienes y productos, con excepción de los suministros médicos y los alimentos. El embargo ampliado entró en vigor el 21 de mayo de 1994.

De conformidad con su resolución 944 (1994) de 29 de septiembre de 1994, el Consejo de Seguridad puso fin el 16 de octubre de 1994 a las medidas relativas a sanciones establecidas en sus resoluciones 841 (1993), 873 (1993) y 917 (1994).

5. Liberia

En su resolución 788 (1992) de 19 de noviembre de 1992, el Consejo de Seguridad impuso un embargo de armas a Liberia.

6. Jamahiriyá Árabe Libia

En su resolución 748 (1992) de 31 de marzo de 1992, el Consejo de Seguridad impuso a la Jamahiriyá Árabe Libia un embargo de armas y aéreo y una reducción del personal diplomático libio en el extranjero.

En su resolución 883 (1993) de 11 de noviembre de 1993, el Consejo de Seguridad endureció las sanciones aprobando la congelación de los fondos y recursos financieros libios en otros países y prohibiendo el suministro a la Jamahiriyá Árabe Libia de equipo para el refinado y transporte de petróleo.

En su 3992ª sesión, celebrada el 8 de abril de 1999, el Consejo de Seguridad aprobó una declaración del Presidente (S/PRST/1999/10), en la que se señalaba que al 5 de abril de 1999 se habían cumplido las condiciones para suspender la aplicación de una amplia gama de medidas relativas al tráfico aéreo, las armas y la representación diplomática adoptadas contra la Jamahiriyá Árabe Libia.

7. Rwanda

En su resolución 918 (1994) de 17 de mayo de 1994, el Consejo de Seguridad impuso un embargo de petróleo a Rwanda.

En su resolución 1011 (1995) de 16 de agosto de 1995, el Consejo de Seguridad decidió levantar hasta el 1º de septiembre de 1996 el embargo de armas, con la estipulación de que el Gobierno de Rwanda tendría que notificar al Comité todas sus importaciones de armas. Los países que exportaran a Rwanda también tenían que notificarlo al Comité.

De conformidad con su resolución 1011 (1995), el Consejo de Seguridad dejó sin efecto a partir del 1º de septiembre de 1996 las restricciones impuestas a la venta o al suministro de armas y pertrechos militares al Gobierno de Rwanda. No obstante, siguen estando prohibidos la venta y el suministro de armas y pertrechos militares a fuerzas no gubernamentales que se propongan utilizarlas en Rwanda.

8. Sierra Leona

En su resolución 1132 (1997) de 8 de octubre de 1997, el Consejo de Seguridad impuso un embargo de petróleo y armas a Sierra Leona, así como restricciones a los viajes de los miembros de la junta militar de Sierra Leona.

En su resolución 1156 (1998) de 16 de marzo de 1998, el Consejo de Seguridad puso fin con efecto inmediato a las prohibiciones impuestas a la venta o suministro a Sierra Leona de petróleo o productos del petróleo a que se hacía referencia en el párrafo 6 de la resolución 1132 (1997).

En su resolución 1171 (1998) de 5 de junio de 1998, el Consejo de Seguridad levantó el embargo de armas contra el Gobierno de Sierra Leona, manteniéndolo en vigor no obstante en lo relativo a todas las fuerzas no gubernamentales en el país. También impuso restricciones a los viajes de los principales dirigentes de la ex junta militar y del Frente Revolucionario Unido (FRU).

9. Somalia

En su resolución 733 (1992) de 23 de enero de 1992, el Consejo de Seguridad impuso un embargo de armas a Somalia.

10. Sudáfrica

En su resolución 418 (1977) de 4 de noviembre de 1977, el Consejo de Seguridad impuso un embargo de armas a Sudáfrica. En su resolución 1919 (1994) de 25 de mayo de 1994, el Consejo de Seguridad levantó el embargo de armas y otras restricciones impuestas a Sudáfrica por la resolución 418 (1977).

11. Rhodesia del Sur

En su resolución 232 (1966) de 16 de diciembre de 1966, el Consejo de Seguridad impuso sanciones sobre ciertas mercancías además del petróleo. Las sanciones se levantaron en la resolución 460 (1979) de 21 de diciembre de 1979.

12. Sudán

En su resolución 1054 (1996) de 26 de abril de 1996, el Consejo de Seguridad decidió imponer sanciones diplomáticas al Sudán. Esas sanciones entraron en vigor el 10 de mayo de 1996.

En su resolución 1070 (1996) de 16 de agosto de 1996, el Consejo de Seguridad decidió imponer un embargo aéreo al Sudán; no obstante, las sanciones adoptadas, que debían entrar en vigor en espera de una decisión que el Consejo adoptaría 90 días después de la fecha de aprobación de la resolución 1070 (1996), no fueron impuestas por razones humanitarias.

13. La ex Yugoslavia

En su resolución 713 (1991) de 25 de septiembre de 1991, el Consejo de Seguridad impuso un embargo general y completo a todas las entregas de armamentos y pertrechos militares a Yugoslavia.

En su resolución 757 (1992) de 30 de mayo de 1992, el Consejo de Seguridad impuso sanciones económicas y de otra índole a la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), incluido un embargo comercial completo, la prohibición de vuelos y la adopción de medidas para evitar la participación de la República Federativa de Yugoslavia en acontecimientos deportivos y culturales.

En su resolución 787 (1992) de 16 de noviembre de 1992, el Consejo de Seguridad decidió prohibir el transbordo a través de la República Federativa de Yugoslavia de petróleo, carbón, acero y otros productos, a menos que ese transbordo estuviera autorizado específicamente en cada caso por el comité de sanciones. En su resolución 820 (1993) de 17 de abril de 1993, el Consejo endureció las sanciones contra la República Federativa de Yugoslavia.

En su resolución 942 (1994) de 23 de septiembre de 1994, el Consejo de Seguridad impuso amplias sanciones económicas y diplomáticas a las fuerzas militares serbias de Bosnia.

En su resolución 943 (1994) de 23 de septiembre de 1994, el Consejo de Seguridad levantó, a partir del 5 de octubre de 1994 y por una duración de cien días, la prohibición de los viajes y de la participación de la República Federativa de Yugoslavia en intercambios deportivos y culturales.

En su resolución 1022 (1995) de 22 de noviembre de 1995, el Consejo de Seguridad levantó con carácter indefinido las sanciones contra la República Federativa de Yugoslavia. En su resolución 1074 (1996) de 1º de octubre de 1996, el Consejo decidió poner término a las sanciones contra la República Federativa de Yugoslavia y los serbios de Bosnia.

Novedades en lo relativo a las sanciones adoptadas conforme al capítulo VII

14. Eritrea y Etiopía

En su resolución 1298 (2000) de 17 de mayo de 2000, el Consejo de Seguridad impuso un embargo de armas a los dos Estados beligerantes y estableció un comité de sanciones.

B. Sanciones pertinentes no impuestas por el Consejo de Seguridad

1. República Islámica del Irán

Desde 1984 los Estados Unidos han mantenido en vigor amplias sanciones económicas contra el Irán y a finales de 1987 impusieron una prohibición prácticamente total de las importaciones de los Estados Unidos procedentes del Irán. La Ley sobre las sanciones contra el Irán y Libia, de 1996, amplió la prohibición autorizando la adopción de sanciones económicas contra las empresas extranjeras que invirtieran más de 40 millones de dólares en la industria de extracción de petróleo. Las sanciones impiden a esas empresas obtener fondos en los mercados financieros de los Estados Unidos. Otros países, principalmente de la Unión Europea, han aplicado sanciones comerciales con el fin de limitar el acceso del Irán a las armas, productos y tecnologías nucleares, químicas y biológicas. Varios países europeos han pedido a los Estados Unidos que levanten las sanciones contra el Irán.

2. Jamahiriya Árabe Libia

Además de las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad (véase *supra*), el Reino Unido y los Estados Unidos han impuesto a partir de 1986 un bloqueo aéreo y sanciones económicas adicionales. Entre las sanciones figura la congelación de los bienes libios en los Estados Unidos y la prohibición de la importación de petróleo libio y de las inversiones de los Estados Unidos en Libia. La Ley sobre sanciones contra el Irán y Libia, de 1996, permite la adopción de sanciones económicas contra las empresas extranjeras que realicen actividades en los Estados Unidos y también en Libia. En 1997, Egipto, Kenya y Guinea-Bissau pidieron oficialmente el levantamiento de las sanciones debido a los sufrimientos que causaban al pueblo libio. Esos sufrimientos han sido mencionados no sólo por gobiernos sino también por grupos como el Carnegie Center, que ha afirmado que "aunque el petróleo ha seguido generando ingresos, tres años de sanciones han dañado la economía libia y contribuido a que la tasa de desempleo se sitúe en torno al 30%". El Gobierno de Libia afirma que las sanciones violan el derecho al desarrollo, el derecho a la atención médica, el derecho a viajar, la libertad de religión (el bloqueo aéreo restringe la posibilidad de que los ciudadanos libios viajen a La Meca con fines religiosos) y otros derechos económicos, sociales y culturales.

3. Myanmar

Los Estados Unidos impusieron, en julio de 1996, sanciones económicas limitadas contra el régimen del Consejo Estatal encargado de restablecer el orden público (SLORC). Esa política prohíbe las nuevas inversiones en Myanmar así como la asistencia bilateral gubernamental y de instituciones financieras internacionales a ese país. Se prevén excepciones en el caso de la asistencia humanitaria, la asistencia para la represión de los estupefacientes y la ayuda que promueva los derechos humanos y los valores democráticos. Varios Estados de los Estados

Unidos y gobiernos locales también han adoptado medidas de boicoteo y sanciones económicas limitadas contra el régimen ilegítimo.

4. Sudán

Los Estados Unidos impusieron amplias sanciones al Sudán en noviembre de 1997, alegando que el Sudán patrocinaba el terrorismo internacional, trataba de desestabilizar a los gobiernos de los países vecinos y era culpable de violaciones de los derechos humanos, incluida la esclavitud y la supresión de la libertad religiosa. En virtud de esas sanciones quedaban bloqueados todos los activos sudaneses en las transacciones financieras de los Estados Unidos, se imponía una prohibición completa del comercio entre los Estados Unidos y el Sudán y se prohibían todas las inversiones de los Estados Unidos en el Sudán. Las actividades humanitarias, diplomáticas y periodísticas estaban exentas de las sanciones de 1997.

Anexo II

RESOLUCIONES DE LAS NACIONES UNIDAS RELATIVAS A SANCIONES
ECONÓMICAS Y A DETERMINADOS REGÍMENES DE SANCIONES

A. Resoluciones de la Asamblea General

Medidas económicas coercitivas unilaterales

54/200 (20 de enero de 2000)
52/181 (18 de diciembre de 1997)
50/96 (20 de diciembre de 1995)
48/168 (21 de diciembre de 1993)
46/210 (20 de diciembre de 1991)
44/215 (22 de diciembre de 1989)

Derechos humanos y medidas coercitivas unilaterales

54/172 (15 de febrero de 2000)
53/141 (9 de diciembre de 1998)
52/120 (12 de diciembre de 1997)
51/103 (12 de diciembre de 1996)

El embargo de los Estados Unidos a Cuba

54/21 (18 de noviembre de 1999)
47/19 (24 de noviembre de 1992)
48/16 (3 de noviembre de 1993)
49/9 (26 de octubre de 1994)
50/10 (2 de noviembre de 1995)
51/17 (12 de noviembre de 1996)
52/10 (5 de noviembre de 1997)
53/4 (4 de octubre de 1998)

B. Resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos

Derechos humanos y medidas coercitivas unilaterales

1998/11 (9 de abril de 1998)
1997/7 (3 de abril de 1997)
1999/21 (23 de abril de 1999)
1996/9 (11 de abril de 1996)
1995/45 (3 de marzo de 1995)
1994/47 (4 de marzo de 1994)

1993/59 (9 de marzo de 1993)
1992/39 (28 de febrero de 1992)
1991/79 (6 de marzo de 1991)

Consecuencias humanitarias de las sanciones en Burundi

1998/82 (24 de abril de 1998)
1997/77 (18 de abril de 1997)

C. Resoluciones y decisiones de la Subcomisión

Preocupación respecto de las sanciones económicas y los derechos humanos

Decisión 1999/111 (26 de agosto de 1999)
Decisión 1998/112 (26 de agosto de 1998)
Resolución 1997/35 (28 de agosto de 1997)

Preocupación respecto de las consecuencias humanitarias de las sanciones en el Iraq

Decisión 1999/110 (26 de agosto de 1999)
Decisión 1998/114 (26 de agosto de 1998)
Decisión 1997/119 (28 de agosto de 1997)
Decisión 1996/107 (20 de agosto de 1996)
Decisión 1995/107 (18 de agosto de 1995)
Decisión 1994/111 (25 de agosto de 1994)

Preocupación respecto de las consecuencias humanitarias de las sanciones en Burundi

Resolución 1996/4 (19 de agosto de 1996)
