



Asamblea General

Distr. general
10 de agosto de 2015
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

30º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

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

Informe del Relator Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, Idriss Jazairy

Resumen

El presente informe anual es el primero que debe presentar al Consejo de Derechos Humanos el primer Relator Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, Idriss Jazairy.

En el informe, el Relator Especial describe las actividades realizadas desde que asumió sus funciones el 1 de mayo de 2015 y formula sus opiniones sobre los fundamentos y el contexto del mandato. Presenta algunas definiciones aclaratorias sobre las medidas coercitivas unilaterales y algunos elementos orientadores proporcionados por el derecho internacional, el derecho de los derechos humanos y el derecho humanitario. Por último, formula algunas observaciones preliminares y expone la estrategia para el cumplimiento del mandato y algunas actividades previstas.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Actividades del Relator Especial.....	3
III. Razones para establecer un procedimiento especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en los derechos humanos	4
IV. Definiciones aclaratorias relativas a las medidas coercitivas unilaterales	5
V. Antecedentes históricos	7
A. Primeros casos de medidas coercitivas unilaterales	7
B. Tendencias actuales	9
VI. Repercusiones negativas en los derechos humanos: cómo eliminarlas o mitigarlas y proporcionar reparación a sus víctimas y orientación a partir del derecho internacional, el derecho de los derechos humanos y el derecho humanitario	10
A. Eliminación de las medidas coercitivas unilaterales o restricciones a su utilización ...	10
B. Marco jurídico internacional, incluidos el derecho de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario	11
C. Cuestiones de recursos y reparación.....	14
VII. Actividades previstas del Relator Especial.....	15
A. Recolección de información	15
B. Estudio y evaluación de la práctica de las medidas coercitivas unilaterales y sus repercusiones negativas en los derechos humanos	15
C. Elaboración de un proyecto de directrices y formulación de recomendaciones	17
D. Examen y evaluación de los mecanismos de evaluación y reparación.....	17
E. Contribución destinada a aumentar la capacidad de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para prestar asistencia técnica y servicios de asesoramiento a los países afectados	18
VIII. Conclusión	18

I. Introducción

1. En su resolución 27/21, el Consejo de Derechos Humanos decidió nombrar un Relator Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos. El Relator Especial fue nombrado en el 28º período de sesiones del Consejo y asumió sus funciones en mayo de 2015.

2. El primer Relator Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, Idriss Jazairy, presenta este informe de conformidad con la mencionada resolución. En el informe, el Relator Especial enumera las actividades que realizó del 1 de mayo al 30 de julio de 2015 y expone sus consideraciones preliminares sobre los fundamentos y el contexto del mandato. También formula algunas observaciones preliminares y expone la estrategia para el cumplimiento del mandato y algunas actividades previstas.

II. Actividades del Relator Especial

3. El Relator Especial lleva a cabo sus actividades de conformidad con la resolución 27/21 del Consejo de Derechos Humanos.

4. Desde su nombramiento, en marzo de 2015, el Relator Especial ha solicitado invitaciones para visitar Cuba, los Estados Unidos de América y la República Islámica del Irán. Ha sido invitado a visitar el Sudán. El Relator Especial desea agradecer la invitación al Gobierno del Sudán y ha confirmado la visita para noviembre de 2015.

5. Del 1 de mayo al 30 de julio de 2015, el Relator Especial envió una carta a todos los Estados Miembros y partes interesadas, incluida la sociedad civil, para pedir información que le permitiera conocer la situación existente en materia de medidas coercitivas unilaterales. También transmitió una comunicación similar a todos los procedimientos especiales y órganos de tratados. Además, el Relator Especial pidió que los mecanismos de derechos humanos facilitaran información relativa a su labor respectiva sobre las cuestiones relacionadas con las medidas coercitivas unilaterales.

6. Del 8 al 12 de junio de 2015, el Relator Especial participó en la 22ª reunión de los titulares de mandatos especiales, celebrada en Ginebra.

7. Desde su nombramiento, el Relator Especial también se ha reunido con representantes de los Estados Unidos de América, la Federación de Rusia, la República Islámica del Irán y el Sudán, así como de la Unión Europea. También ha celebrado consultas oficiosas con representantes de los medios académicos que se dedican a las sanciones del Consejo de Seguridad y las medidas coercitivas unilaterales.

8. El 6 de julio de 2015, el Relator Especial publicó un comunicado de prensa para celebrar el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Cuba y los Estados Unidos de América y pedir el levantamiento del bloqueo.

9. El 14 de julio de 2015, el Relator Especial publicó un comunicado de prensa para celebrar el acuerdo nuclear alcanzado entre la República Islámica del Irán y el grupo de los cinco más uno (Alemania, China, Estados Unidos de América, Federación de Rusia, Francia y Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), y pedir el levantamiento inmediato de las sanciones.

III. Razones para establecer un procedimiento especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en los derechos humanos

10. En su Artículo 55, apartado c), la Carta de las Naciones Unidas pide a las Naciones Unidas que promuevan “el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales”. De modo similar, en la Declaración de Viena se afirma que “el carácter universal de esos derechos y libertades no admite dudas”. Además, en su resolución 60/251, la Asamblea General decidió que el Consejo de Derechos Humanos sería “responsable de promover el respeto universal por la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, sin distinción de ningún tipo y de una manera justa y equitativa”.

11. En esos textos se hace hincapié en la palabra “universal”: la idea central de las disposiciones de los tratados y pactos de derechos humanos guarda relación principalmente con las jurisdicciones nacionales de los Estados, aunque algunas observaciones generales de los órganos de tratados, como las observaciones generales núms. 8, 12 o 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se refieren a las “sanciones” extraterritoriales. Desde el punto de vista de las víctimas de violaciones de los derechos humanos sobre el terreno, abordar únicamente los efectos negativos de las medidas nacionales en los derechos humanos dejaría una brecha en materia de protección que no estaría a la altura de la deseada universalidad de los derechos humanos. También es lógico pensar que la Carta Internacional de Derechos Humanos, que condena las violaciones de los derechos humanos cometidas por las autoridades en los territorios que se encuentran bajo su jurisdicción, también condenaría esas violaciones si esas mismas autoridades las perpetrasen fuera de sus fronteras. La brecha en materia de protección se hizo plenamente evidente en el decenio de 1990, al que se ha calificado de “década de las sanciones”¹. En aquel momento la población de los Estados objeto de “sanciones” externas, como el Iraq, y en particular las mujeres y los recién nacidos, eran los que más sufrían las “sanciones” integrales, que provocaban la muerte injustificable de muchas personas inocentes. El procedimiento especial, en su carácter de mecanismo de derechos humanos basado en la Carta, no está obligado por las jurisdicciones nacionales, por lo que puede abordar esa brecha en materia de protección. La ventaja comparativa de un órgano basado en la Carta respecto a un órgano de tratado para abordar esa dimensión extraterritorial de las medidas que tienen efectos en los derechos humanos, fue debidamente subrayada por el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos en un informe de fecha 10 de febrero de 2015².

12. Abordar las posibles violaciones de los derechos humanos a partir de fuentes nacionales y extranjeras significa, de hecho, actuar para fomentar el respeto universal por la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales, como estableció la Asamblea General en su resolución 60/251 al otorgar al Consejo de Derechos Humanos el mandato de hacerlo.

¹ David Cortright y George A. Lopez, *The Sanctions Decade, Assessing United Nations Strategies in the 1990s* (Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 2000).

² Informe de investigación sobre la marcha de los trabajos del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos en que figuran recomendaciones sobre los mecanismos para evaluar las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos y promover la rendición de cuentas (A/HRC/28/74). Véase en particular el párrafo 60.

IV. Definiciones aclaratorias relativas a las medidas coercitivas unilaterales

13. De la resolución 27/21 del Consejo de Derechos Humanos se puede inferir que las medidas coercitivas unilaterales son medidas que incluyen las económicas y políticas aunque no se limitan a ellas, impuestas por Estados o grupos de Estados para coaccionar a otro Estado a fin de obtener de este la subordinación del ejercicio de sus derechos soberanos y provocar algún cambio concreto en su política.

14. El Relator Especial considerará como medidas coercitivas unilaterales las medidas distintas de las adoptadas por el Consejo de Seguridad en virtud del artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas. Solo las últimas son verdaderamente multilaterales desde el punto de vista de las Naciones Unidas, bajo cuyos auspicios se está elaborando el presente informe. Existe la presunción de que, una vez que el Consejo de Seguridad ha decidido adoptar sanciones, y sin perjuicio del ejercicio del derecho a la legítima defensa mencionado en el Artículo 51 de la Carta, los Estados Miembros tienen que aplicar las decisiones del Consejo sin agregar ni quitar nada a su contenido, conforme a los Artículos 25, 48, párrafo 2, y 103 de la Carta. Sin embargo, esto no siempre ocurre.

15. Las medidas coercitivas impuestas por las instituciones financieras internacionales y los órganos regionales a sus propios miembros o candidatos a miembros no suelen considerarse “unilaterales”, porque forman parte de un conjunto de derechos y obligaciones cuya previa aceptación por los países destinatarios constituye un requisito para su incorporación como miembros. Es el caso, por ejemplo, de una zona franca establecida entre una agrupación económica y un Estado asociado. La decisión de la primera de denegar el libre ingreso a los productos originarios de zonas que no forman parte del territorio del Estado asociado según el derecho internacional no es una medida coercitiva unilateral porque forma parte de un acuerdo internacional que acarrea consigo una definición territorial conocida por los cosignatarios³. Sin embargo, la cuestión del uso de las instituciones financieras internacionales por uno o varios Estados miembros mediante el ejercicio de sus derechos de votación ponderada como medio para hacer valer sus políticas nacionales en materia de medidas coercitivas unilaterales debe formar parte de las atribuciones del presente mandato⁴. Por último, las medidas coercitivas adoptadas por agrupaciones regionales de países o por uno de sus Estados miembros contra terceros países se consideran unilaterales en el sentido de que se imponen en aplicación de normas que en ningún momento hizo suyas el país objeto de las medidas.

16. Las medidas coercitivas unilaterales pueden ser generales o específicas. Las últimas también se conocen como medidas “selectivas”⁵. Deben este epíteto a la aseveración de que minimizan los daños colaterales, en particular por lo que respecta a evitar poner en peligro el disfrute de los derechos humanos por los grupos más pobres

³ Alex Barker y John Reed “European Union close to labelling Palestinian products”, *Financial Times*, 20 de julio de 2015.

⁴ Véase, por ejemplo, la Ley de Democracia y Recuperación Económica de Zimbabwe (Ley Pública núm. 107-99, de 21 de diciembre de 2001) de los Estados Unidos de América, que dispone que el Secretario del Tesoro deberá dar instrucciones al Director Ejecutivo de los Estados Unidos en cada institución financiera internacional para que se oponga y vote en contra de: a) el otorgamiento por la institución respectiva de un préstamo, crédito o garantía al Gobierno de Zimbabwe; y b) toda cancelación o reducción de deuda contraída por el Gobierno de Zimbabwe con los Estados Unidos o una institución financiera internacional.

⁵ Thomas J. Biersteker, “Scholarly Participation in Transnational Policy Networks: The Case of Targeted Sanctions”, en Mariano E. Bertucci y Abraham F. Lowenthal (eds.) *Narrowing the Gap: Scholars, Policy-Makers and International Affairs* (Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press, 2012).

y más vulnerables de la sociedad del país objeto de las medidas. Las primeras son medidas destinadas al conjunto de la economía o del sistema financiero de un país. Tienden a ser indiscriminadas y, por ende, a tener repercusiones negativas en los derechos humanos de los sectores más pobres y más vulnerables de la sociedad del país objeto de las medidas. Su eficacia se mide a la luz de su capacidad para imponer cambios de política de amplio alcance o crear suficientes dificultades económicas en el país destinatario como para incitar a la población a rebelarse contra su dirigencia política. Por su parte, las medidas coercitivas “selectivas” pueden destinarse a determinados sectores de la actividad económica de un país o ser de más amplio alcance pero específicas a una parte circunscrita del territorio. Su efecto puede ser el de desestabilizar determinado sector de producción o determinada zona geográfica. El derecho a trabajar y a tener un nivel de vida decoroso de las personas que generan sus ingresos en ese sector o esa región puede verse comprometido. Sin embargo, es probable que, en teoría, las repercusiones negativas de las medidas en los derechos humanos sean en ambos casos más limitadas que en el caso de las medidas coercitivas generales destinadas al conjunto de un país⁶. En la práctica, puede resultar difícil distinguir entre algunas medidas coercitivas unilaterales “selectivas” y las generales, como se ejemplifica más adelante.

17. Ya sean generales o “selectivas”, resulta difícil conciliar las medidas coercitivas unilaterales con la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, en particular su artículo 3, que estipula que “[l]os Estados tienen el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo”.

18. En resumen, las medidas coercitivas unilaterales impuestas a un país serán necesariamente contrarias a algunas disposiciones de la Carta Internacional de Derechos Humanos o a las normas imperativas u otras normas del derecho consuetudinario. Esas medidas entrañan, en grado diferente, consecuencias negativas para el disfrute de los derechos humanos de personas inocentes. Una amplia variedad de derechos humanos podrían verse afectados, en particular los derechos políticos, económicos, sociales y culturales. La evaluación del impacto debe seguir centrándose en los derechos a la vida, la salud y la atención médica, un nivel de vida adecuado, la alimentación, la educación, el trabajo, la vivienda y el desarrollo. La justificación que se da para adoptar medidas coercitivas unilaterales es que estas tienen por finalidad mejorar la situación de los derechos humanos en el país al que se aplican. Así, se afirma que el costo de las medidas coercitivas en términos de derechos humanos se justifica por los mayores beneficios que se prevé extraer de esas medidas en la esfera de los derechos humanos. Queda por ver si los derechos humanos se prestan a este tipo de cálculo.

19. Se utilizan diversas expresiones para referirse a las medidas coercitivas unilaterales. Algunos las llaman “sanciones”, otros “medidas restrictivas” y otros las designan indistintamente o conjuntamente como “medidas restrictivas (sanciones)”. La expresión “medida restrictiva” no tiene la misma connotación ética de castigo que la palabra “sanción”. Sin embargo, evita la mención de “unilateral”, que en sí plantea la cuestión de la legitimidad de la medida, ya que lo unilateral puede, en determinadas circunstancias, carecer de legitimidad. Pese a ser menos sencilla, la expresión “medidas coercitivas unilaterales” tiene la ventaja de no prejuzgar ninguna de las cuestiones mencionadas, que son bastante polémicas.

20. El Relator Especial utilizará la expresión “países fuente” al referirse a los países que inician y aplican medidas coercitivas unilaterales y la expresión “países objetivo” para referirse a los países a los que se impongan esas medidas, sean generales o aplicables solo a determinado sector o determinada zona o persona.

⁶ Véase la resolución 41/128 de la Asamblea General.

21. Puede decirse que, para ser legítima, la autoridad “sancionadora” debe tener jurisdicción sobre el Estado “sancionado”. Podría haber recibido un mandato de la comunidad internacional para aplicar normas internacionales o coaccionar a los Estados “descarriados” para que se pongan en conformidad con un acuerdo internacional o las normas de conducta internacionalmente aceptadas. Incluso, en determinadas circunstancias podría estar en derecho de hacerlo por iniciativa propia. Habitualmente es el Consejo de Seguridad el principal depositario de la autoridad en este ámbito. Sin embargo, el Artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas se refiere a las medidas coercitivas adoptadas por el Consejo simplemente como a “medidas” y no como a “sanciones”. Sugerir que los Estados pueden imponer “sanciones” a otros Estados mientras que el propio Consejo de Seguridad solo impone “medidas” que realmente merecen llamarse “sanciones multilaterales”, y a las que el presente mandato se referirá como tales, implica que las decisiones de los Estados que imponen medidas coercitivas unilaterales tienen como mínimo la misma fuerza jurídica que las del Consejo de Seguridad. También implica que existe una jerarquía entre los Estados, entre los “sancionadores” y los “sancionados”. Esto es contrario al espíritu de la Carta y en particular al Artículo 2, párrafo 1, que se refiere a la igualdad soberana de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas.

22. Se dice que las medidas coercitivas unilaterales son “extraterritoriales” porque son iniciadas por un país o grupo de países e impuestas fuera de su territorio nacional o jurisdicción. Las leyes por las que se imponen pueden tener efecto extraterritorial no solo sobre los países a los que se destinan sino también sobre terceros países de tal forma que obligarán a estos últimos a aplicar también las medidas coercitivas unilaterales al país al que se imponen, y el incumplimiento de esa obligación acarreará una importante penalización unilateral.

V. Antecedentes históricos

A. Primeros casos de medidas coercitivas unilaterales

23. Desde el decenio de 1990 el recurso a las medidas coercitivas unilaterales ha experimentado un notable incremento. Sin embargo, esta forma de presión, que tiene una repercusión particularmente negativa en el disfrute de los derechos humanos cuando la ejercen Estados o grupos de Estados más poderosos contra otros más débiles, no es nueva. Existen registros que indican que ya en 492 a. C., en la antigua Grecia, la ciudad-estado de Egina decomisó buques atenienses y retuvo como rehenes a sus pasajeros en respuesta a la actitud de Atenas, que mantenía cautivos a eginianos⁷.

24. En la Edad Media, durante las Cruzadas, las autoridades religiosas y los consejos eclesiásticos de Europa practicaban las medidas coercitivas unilaterales prohibiendo la exportación de barcos, armas y municiones a los sarracenos, como se llamaba en esa época a los árabes o los musulmanes⁸. Esa se convirtió en la política oficial de la Santa Sede a partir del Concilio de Letrán de 1179, hasta que la denunció Martín Lutero cuatro siglos más tarde⁹. Es interesante señalar que ya en esos días se invocaba el derecho a obligar a los comerciantes de terceras partes a aplicar el decomiso impuesto

⁷ Véase una descripción de medidas coercitivas y bloqueos en la antigüedad en C. Phillipson, *The International Law and the Custom of Ancient Greece and Rome* (Londres, MacMillan, 1911), vol. II, págs. 349 a 384.

⁸ Véanse, por ejemplo, J. Muldoon, *Popes, Lawyers, and Infidels. The Church and the Non-Christian World 1250-1550* (University of Pennsylvania Press, Filadelfia, 1979); y S. K. Stantchev, *Embargo: The Origins of an Idea and the Implications of a Policy in Europe and the Mediterranean, ca. 1100 – ca. 1500*, Universidad de Michigan, Michigan, 2009.

⁹ S. K. Stantchev, *Spiritual Rationality: Papal Embargo as Cultural Practice*, Oxford University Press, Oxford, 2014.

por una parte contra un país. Así, un historiador de ese período, Pedro el Cantor, da cuenta del caso de los habitantes de Marsella que se oponían a los comerciantes extranjeros amarrados en su puerto que intentaban enviar por barco madera y armas a Alejandría. Los marseleses hicieron intervenir a tres obispos. Estos los complacieron excomulgando a los comerciantes, que, imperturbables, se hicieron a la mar. El historiador cuenta que apenas habían recorrido una milla el barco se hundió con su tripulación y su carga¹⁰.

25. Un caso más reciente es el bloqueo impuesto a Alemania después de la Primera Guerra Mundial para obligar a ese país a renunciar a oponerse a determinadas cláusulas leoninas del Tratado de Versalles. La medida coercitiva unilateral aplicada contra Alemania causó sufrimientos inenarrables a la población alemana, cuyos derechos básicos se pasaron por alto¹¹. De hecho, los fundadores de la Sociedad de las Naciones consideraban que las medidas coercitivas eran la espina dorsal de sus políticas de mantenimiento de la paz. Esto representaba un progreso respecto al pasado, cuando esas medidas, y en particular los bloqueos, eran el preludio de la guerra o formaban parte de las estratagemas de la propia guerra.

26. También se podrían mencionar las medidas coercitivas unilaterales aplicadas por iniciativa de los países occidentales contra la Unión Soviética en 1949 —el Comité de Coordinación para el Control Multilateral de las Exportaciones— y contra China en 1951 —el Comité China—, y el internamiento del Consejo de Seguridad en el camino de las sanciones, imponiéndolas primero a Rodesia del Sur en 1966 y a Sudáfrica diez años después por iniciativa de los países en desarrollo. Los efectos de las últimas en el disfrute de los derechos humanos de la población a la que estaban dirigidas fue relativamente limitado porque los propios países fuente burlaban las medidas.

27. Con excepción de los casos de Rodesia del Sur y Sudáfrica en la época del *apartheid*, la mayoría de las medidas coercitivas unilaterales decididas antes de 1975 se adoptaron en el contexto de la rivalidad ideológica entre el Este y el Oeste. Posteriormente se aprobó el Acta Final de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, que, en su principio VI, expresó la resolución de los signatarios de poner fin a las políticas autónomas de medidas coercitivas. Según ese principio, las partes en el Tratado “se abstendrán asimismo, en todas las circunstancias, de cualquier otro acto de coerción ... económica o de otro tipo, encaminado a subordinar a su propio interés el ejercicio por parte de otro Estado participante de los derechos inherentes a su soberanía”. La experiencia ulterior no estuvo a la altura de las expectativas, ya que las medidas coercitivas unilaterales se reorientaron a los países en desarrollo y luego se intensificaron nuevamente, por ejemplo entre Occidente y la Federación de Rusia como resultado de la tensión suscitada por la situación de Crimea y Ucrania oriental.

28. La mayoría de las medidas coercitivas unilaterales actuales han sido impuestas por países desarrollados a países en desarrollo con un costo elevado, en lo que respecta a los derechos humanos de los grupos más pobres y más vulnerables. Hay unos pocos ejemplos de la situación inversa, como el embargo petrolero árabe de 1973 contra los Estados occidentales en reacción por la posición adoptada por estos durante la guerra árabe-israelí de 1973. También hay casos de países en desarrollo que impusieron medidas coercitivas unilaterales a Estados vecinos por períodos breves.

¹⁰ Véase John Baldwin, *Masters, Princes and Merchants; the Social View of Peter the Chanter and his Circle*, vol. I, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1970, pág. 267.

¹¹ C. P. Vincent, *The Politics of Hunger: The Allied Blockade of Germany, 1915-1919* (Athens, Ohio, Ohio University Press, 1985).

B. Tendencias actuales

29. Las tendencias observadas no ponen de manifiesto que los países adelantados renuncien a recurrir a las medidas coercitivas unilaterales, sino todo lo contrario. Sin embargo, eso no quiere decir que la situación se haya mantenido estática. El Consejo de Seguridad ha renunciado a recurrir a las sanciones generales desde 1994, cuando las impuso por última vez (a Haití). Siguiendo este ejemplo, los países fuente en general han venido apartándose de las sanciones generales para recurrir más bien a las sanciones “selectivas”. Estas se centran en determinado territorio dentro del país objetivo, en determinada actividad, como la no proliferación, o en determinada categoría de productos objeto de comercio, como las armas o los productos básicos. También se recurre cada vez más a las sanciones “selectivas” contra personas físicas o jurídicas por su supuesta participación en la toma de las decisiones de su Estado a las que se opone el país o grupo de países que inician las medidas coercitivas unilaterales. Se ha elaborado un *corpus* de normas legales para reparar los excesos de esas medidas y someter su utilización a determinadas condiciones introduciendo a la vez cierto grado de garantías procesales y una evaluación independiente para medir las repercusiones de esas medidas en los derechos humanos. Se trata de una evolución positiva. Tiende a limitar los daños colaterales de esas medidas sobre los grupos a los que no están destinadas, por lo que merece celebrarse.

30. La evolución no ha sido homogénea en los países fuente. Por consiguiente, es menester examinar los progresos realizados en los diferentes países fuente y considerar la posibilidad de promover las “mejores prácticas” de algunos de esos países o grupos de países en beneficio de otros como medida para poder elaborar “próximas prácticas”.

31. Sin embargo, en realidad no siempre es fácil traducir las buenas intenciones de las capitales de los países adelantados en medidas que salvaguarden los derechos humanos en la vida diaria de las comunidades remotas del mundo en desarrollo. Así, la introducción de medidas coercitivas financieras como la prohibición de utilizar las telecomunicaciones financieras interbancarias internacionales o de una medida que menoscabe el principio de inmunidad de los activos de un banco central puede, por su carácter indiscriminado, equivaler a reintroducir sanciones generales. De igual modo, la imposición de medidas coercitivas unilaterales selectivas sumada a las sanciones del Consejo de Seguridad puede distorsionar el propósito de estas últimas y desbaratar su equilibrio inicial. El resultado puede ser el de transformar lo que se pretendía fuera una sanción coercitiva “selectiva” en una medida coercitiva general. Del mismo modo, cuando una serie de diversas medidas coercitivas unilaterales “selectivas” convergen contra el mismo país, su suma puede convertirse en una medida coercitiva general. Ese carácter general, que entraña un costo particularmente elevado porque afecta negativamente los derechos humanos, tampoco aumenta necesariamente la eficacia de las medidas. Dos ejemplos de esto son las medidas coercitivas impuestas a Cuba y la República Islámica del Irán. Es de celebrar que, por iniciativa reciente del Presidente de los Estados Unidos, las medidas selectivas que sumadas se convierten en medidas coercitivas generales se estén poniendo ahora en tela de juicio. Esto fue señalado por el Secretario de Estado de los Estados Unidos, quien declaró que la transición en las relaciones entre los Estados Unidos y Cuba tenía lugar porque el Presidente había tomado la decisión personal fundamental de cambiar una política que no surtía efecto y que había venido aplicándose sin resultado desde hacía demasiado tiempo¹².

32. De modo más general, sigue habiendo una brecha entre las salvaguardias asociadas a la política en materia de medidas coercitivas unilaterales y los efectos

¹² Véase www.state.gov/secretary/remarks/2015/07/244542.htm.

negativos de esas medidas en los derechos humanos que se producen en la vida real. Es preciso investigar, reconocer y colmar esa brecha.

33. Los progresos alcanzados por los países fuente en el perfeccionamiento de las políticas en materia de medidas coercitivas unilaterales han permitido, entre otras cosas, que la Unión Europea renunciara a recurrir a sanciones generales autónomas. Sin embargo, en los casos en que apuntaban a un sector vital, como las exportaciones de petróleo crudo o de productos derivados del petróleo, esas medidas “selectivas” terminaban afectando, al menos indirectamente, al conjunto de la economía o del sistema financiero del país. Actualmente se reconoce en mayor medida que, a diferencia de la práctica del pasado, la finalidad de las medidas coercitivas unilaterales no debe ser la de satisfacer los intereses económicos de los países fuente. Su objetivo proclamado es el de convertirse en última instancia en garantía del derecho internacional, el derecho de los derechos humanos y el derecho humanitario.

VI. Repercusiones negativas en los derechos humanos: cómo eliminarlas o mitigarlas y proporcionar reparación a sus víctimas y orientación a partir del derecho internacional, el derecho de los derechos humanos y el derecho humanitario

A. Eliminación de las medidas coercitivas unilaterales o restricciones a su utilización

34. La respuesta más evidente a la primera cuestión es renunciar a las medidas coercitivas unilaterales como instrumento de política exterior en reconocimiento del principio general de la libre determinación proclamado en el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. También es un principio reconocido del derecho internacional consuetudinario que, aunque las medidas económicas no estén prohibidas por otra razón, se vuelven ilícitas si coaccionan a un Estado para que actúe en una esfera en que tiene derecho a decidir libremente. La Declaración de Viena, en su parte I, párrafo 31, pide a los Estados “que se abstengan de adoptar medidas unilaterales contrarias al derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas que creen obstáculos a las relaciones comerciales entre los Estados e impidan la realización plena de los derechos enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para su salud y bienestar, incluidas la alimentación y la atención de la salud, la vivienda y los servicios sociales necesarios”. De modo similar, la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones Amistosas y de Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas¹³, así como el artículo 32 de la resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General, estipulan que ningún Estado podrá emplear medidas económicas, políticas o de ninguna otra índole, ni fomentar el empleo de tales medidas, con objeto de coaccionar a otro Estado para obtener de él la subordinación del ejercicio de sus derechos soberanos. Esto otorga legitimidad a la posición expresada por los países en desarrollo, a saber, que rechazan la imposición de leyes y reglamentos con repercusiones extraterritoriales y todos los demás tipos de medidas económicas coercitivas, incluidas las sanciones unilaterales, contra países en desarrollo y piden su eliminación¹⁴.

¹³ Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, anexo.

¹⁴ Véase, en particular, la Declaración de Santa Cruz del Grupo de los 77 y China, párrs. 239 a 241.

35. La Declaración de Viena también pide a los Estados que se abstengan de toda medida unilateral que no sea conforme al derecho internacional o a la Carta de las Naciones Unidas. Considerado desde el punto de vista de los países fuente, la importancia de la exhortación gira en torno a la determinación de cuáles son las medidas coercitivas que efectivamente son contrarias a esas disposiciones y cuáles no. Las Orientaciones de la Unión Europea sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas destacan que la introducción y aplicación de medidas restrictivas deben siempre estar de acuerdo con el derecho internacional y respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales¹⁵. En las Orientaciones se afirma que las decisiones adoptadas por el Consejo de la Unión Europea en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común a este respecto están sujetas incluso a revisión judicial por el Tribunal de Justicia Europeo¹⁶. En el asunto *Kadi*¹⁷, una decisión del Consejo Europeo de incluir a una persona en una lista de terroristas fue anulada por el Tribunal de Justicia Europeo, pese a haberse hecho implementando un listado del Consejo de Seguridad que era inapelable. El fallo se basó en que, en virtud de las normas imperativas y el *jus cogens*, la incorporación del solicitante en la lista violaba sus derechos humanos y no respetaba las debidas garantías procesales. A juzgar por este audaz precedente, se pueden abrigar esperanzas en cuanto a los mecanismos independientes destinados a proteger a los destinatarios de las medidas coercitivas unilaterales contra sus repercusiones negativas en los derechos humanos en el contexto de la Unión Europea. Considerando una serie de asuntos recientes en que el Tribunal General de la Unión Europea ha anulado “medidas restrictivas” por motivos de derechos humanos, se ha alegado, sin embargo, que inmediatamente después de su anulación, en la mayoría de los casos la Unión Europea reincorporará a la lista pocos días después a la persona objeto de las medidas por diferentes razones¹⁸. Por el contrario, en los Estados Unidos una persona física o una entidad sometida a una congelación de activos decidida por el organismo público encargado de las sanciones económicas, esto es, la Oficina de Control de Activos Extranjeros, tiene posibilidades limitadas de impugnar esa decisión¹⁹. Hasta ahora no se ha informado de decisiones judiciales pronunciadas en los Estados Unidos que anulen una designación decidida por la Oficina.

B. Marco jurídico internacional, incluidos el derecho de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario

36. La segunda cuestión debe responderse en relación con la orientación que pueden proporcionar el derecho internacional general, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho humanitario para eliminar o mitigar las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos y atribuir responsabilidad a los países fuente y proporcionar reparación a las víctimas.

37. Desde el punto de vista jurídico y en el contexto del derecho internacional, hay diferencias entre los conceptos de retorsión, reacción punitiva proporcional y represalias, aunque la terminología es inestable y a veces fluctuante²⁰. En resumen, la

¹⁵ Véase el párrafo 9 del documento 11205/12 de la Unión Europea, de 15 de junio de 2012; puede consultarse en www.statewatch.org/news/2012/jun/eu-council-un-sanctions-guidelines-11205-12.pdf.

¹⁶ *Ibid.*, párrafo. 7.

¹⁷ Tribunal de Justicia Europeo, *Yassin A. Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*, fallo de 2008.

¹⁸ “Who are you calling a rogue?”, *The Economist*, 20 de junio de 2015.

¹⁹ Véase, por ejemplo, W. B. Hoffman, “How to Approach a new Office of Foreign Assets Control Sanctions Program”, *Stetson Law Review*, vol. 27, núm. 4 (Primavera de 1998), págs. 1413 a 1424.

²⁰ Véase E. S. Colbert, *Retaliation in International Law* (Nueva York, King’s Crown Press, 1948), págs. 2 y 3, nota 1 de pie de página.

retorsión se refiere a la presión ejercida sobre un país objetivo, sin que importe si este está violando o no sus obligaciones internacionales y sin que el propio país fuente suspenda ninguna obligación internacional que tenga respecto al país objetivo²¹. La reacción punitiva proporcional se refiere a la *lex talionis*, que exige que se inflija al autor del daño el mismo daño que él ha causado a otro. Así, puede utilizarse para describir la suspensión, por un país fuente y por vía de una medida coercitiva unilateral, de sus compromisos internacionales selectivamente contra el país objetivo en una medida proporcional al hecho ilícito del último, permaneciendo así dentro de los presuntos límites de la legitimidad. Por último, el concepto de represalias, tradicionalmente aplicado a medidas que de otro modo serían ilícitas, incluidas las medidas coercitivas, adoptadas como autoayuda en respuesta a un incumplimiento, se utiliza ahora principalmente para referirse a las medidas tomadas en el contexto de un conflicto armado internacional. A ese respecto, las represalias se han definido como las medidas coercitivas que normalmente serían contrarias al derecho internacional pero que una de las partes en un conflicto toma como respuesta para impedir que el adversario siga violando el derecho internacional²². Las medidas coercitivas unilaterales pueden aplicarse como alternativa o preludio al uso de la fuerza. Pueden invocarse por motivos políticos o por razones de derechos humanos. Se considera que no son legítimas si persiguen un objetivo económico del país o grupo de países fuente. El derecho internacional solo considerará legítimas esas medidas si: a) son una respuesta al incumplimiento de las obligaciones internacionales del país objetivo, y b) el incumplimiento de esas obligaciones perjudica a un Estado o grupo de Estados otorgándoles el derecho a retorsión o reacción punitiva proporcional. La noción de fuente extraterritorial del daño que da lugar al derecho de retorsión o reacción punitiva proporcional es clara en los casos de diferendos políticos o comerciales, pero lo es menos en los de denuncias de violaciones de los derechos humanos cometidas en el extranjero. Sea como fuere, las medidas adoptadas por el Estado o los Estados lesionados podrían haberse calificado de ilícitas si no hubiese sido por el hecho de que eran una respuesta proporcionada a un acto de incumplimiento de las obligaciones internacionales por el país objetivo. Esta legitimidad también dependería de que los países fuente hubieran notificado debidamente al país objetivo que tenía que cumplir sus obligaciones internacionales. Sin embargo, la legitimidad de la retorsión o reacción punitiva proporcional puede ponerse en duda si las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en los derechos humanos menoscaban derechos humanos fundamentales o si las medidas se aplican indefinidamente sin que se logre progresar en el logro de su objetivo proclamado. Por consiguiente, el derecho de los derechos humanos atenúa el rigor del derecho internacional.

38. Puede ocurrir que, en última instancia, la opción preferida para legitimar las medidas coercitivas unilaterales sea aplicarles el régimen jurídico de las contramedidas en el sentido del proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos²³, cuyo artículo 22 establece que la ilicitud del hecho de un Estado que no esté en conformidad con una obligación internacional suya para con otro Estado, como puede ocurrir con las medidas coercitivas unilaterales, “queda excluida en el caso y en la medida en que ese hecho constituya una contramedida tomada contra ese otro

²¹ Véase Comentario sobre el proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 2001, vol. II, Segunda parte, pág. 137.

²² Véase S. Oeter, “Methods and Means of Combat”, *Handbook of International Humanitarian Law* (Oxford, Oxford University Press, 2008), pág. 232, núm. 476. Véase también S. Darcy, “Retaliation and Reprisals”, *Oxford Handbook of the Use of Force in International Law* (Oxford, Oxford University Press, 2015), pág. 879.

²³ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo quinto período de sesiones, Suplemento núm. 10 (A/56/10)*.

Estado”. Sin embargo, existen limitaciones al ejercicio de las contramedidas establecidas en el artículo 50 del mismo texto. Así, las contramedidas serían ilícitas si afectaran a las obligaciones establecidas para la protección de los derechos humanos fundamentales, a las obligaciones de carácter humanitario que prohíben las represalias o a otras obligaciones que emanan de normas imperativas del derecho internacional general.

39. Cuando son aplicadas en el marco del procedimiento de las organizaciones internacionales fuera del procedimiento del Consejo de Seguridad o por organizaciones regionales, se hace pertinente el Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales²⁴.

40. Si bien el derecho de los derechos humanos suele considerarse como “derecho en gestación” en comparación con el derecho internacional, la observación general núm. 31 aprobada en el marco del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que todo Estado parte en el Pacto está obligado a “cumplir en relación con otro Estado parte los compromisos contraídos en virtud del tratado” considerando que la violación de los derechos consagrados en el Pacto por cualquier Estado parte exige a los otros que pidan a los infractores que cumplan “los compromisos contraídos en virtud del Pacto”. En este caso, el derecho de los derechos humanos es más riguroso con los que incumplen las obligaciones contraídas en virtud de tratados de derechos humanos que el derecho internacional en relación con las obligaciones impuestas por otros tratados, porque no exige que los Estados que adoptan medidas coercitivas unilaterales demuestren los daños resultantes del incumplimiento por el país objetivo de las obligaciones que tiene en virtud de la Carta Internacional de Derechos Humanos. Con arreglo a estas normas, cualquier Estado parte puede intervenir —algunos dirían interferir— para pedir al Estado en falta que cumpla sus obligaciones, aunque el quebrantamiento de una disposición de derechos humanos por el último no cause daño alguno al primero. Esto plantea la cuestión de si esta observación general despeja el camino a la legitimación del recurso a medidas coercitivas unilaterales contra los Estados que incumplen sus obligaciones en materia de derechos humanos. Se podría dudar de ello, dado que la observación general indica que esa petición de cumplir debe considerarse, “lejos de como un acto poco amistoso, como un reflejo del interés legítimo de la comunidad”. Las medidas coercitivas unilaterales no son actos amistosos respecto a los países objetivo. Son punitivas y se suele recurrir a ellas tras una ruptura de negociaciones diplomáticas. Si esto fuera fuente de legitimidad para las medidas coercitivas unilaterales, significaría que cualquier Estado podría en cualquier momento hacerse justicia con sus propias manos y reaccionar mediante esas medidas contra las presuntas violaciones de los derechos humanos cometidas por otro Estado. Es precisamente para evitar ese recurso por los Estados a administrar justicia por sí mismos —lo que podría fácilmente representar una amenaza para la paz mundial— que se aprobó la Carta de las Naciones Unidas y se centralizó en el Consejo de Seguridad la responsabilidad de imponer sanciones. El Artículo 53, párrafo 1, de la Carta estipula que “no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad”. La versión francesa del Artículo 53 habla de “action coercitive”, lo que podría abarcar las medidas coercitivas unilaterales, aunque se puede argumentar que este artículo se refiere únicamente al recurso a la fuerza militar. La cuestión de si el Artículo 53 excluye el recurso a las medidas coercitivas unilaterales sin autorización del Consejo

²⁴ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo cuarto período de sesiones, Suplemento núm. 10 (A/64/10)*, págs. 43 a 195. Véase también, a este respecto, Pierre-Emmanuel Dupont, “Countermeasures and Collective Security: The Case of the European Union Sanctions against Iran”, *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 17 (2012), págs. 301 a 336.

de Seguridad es muy controvertida. Es una cuestión discutible que merece un mayor grado de investigación por parte de los juristas²⁵.

41. El derecho internacional humanitario posibilita en tiempo de guerra levantar la prohibición de exportar y proporcionar canales seguros para garantizar los derechos humanos fundamentales de la población civil²⁶. El Convenio de Ginebra también prohíbe las represalias colectivas²⁷.

42. Los países fuente alegan que el material médico, los medicamentos y otros artículos necesarios para satisfacer los derechos humanos básicos están exentos de las medidas restrictivas aplicadas en tiempo de paz. Sin embargo, por una serie de razones, 85.000 enfermos de cáncer de un país objeto de medidas coercitivas unilaterales no pueden recibir localmente el tratamiento necesario, aunque no por culpa del país en cuestión. Los titulares de derechos de los países objetivo en que las repercusiones negativas de esas medidas son particularmente graves podrían ser considerados como los de una zona de guerra y gozar de la protección del derecho internacional, que tiene la ventaja de ser neutral, mientras que el contexto de las medidas coercitivas unilaterales tiene una carga política muy pesada. Los organismos independientes de adquisición de terceros países podrían participar en la provisión de suministros humanitarios en tiempo de paz para los países objetivo, cuyas entregas, aun autorizadas por los países fuente, pueden verse indirectamente entorpecidas por una congelación o prohibición de los pagos impuesta en el uso de los mecanismos de pago a través de las telecomunicaciones internacionales. De modo similar, las medidas coercitivas unilaterales del tipo de las que impiden el acceso a los fármacos que salvan vidas son comparables a las represalias colectivas, por lo que estarían prohibidas en virtud del derecho internacional.

C. Cuestiones de recursos y reparación

43. Por último, en relación con la cuestión de la reparación para las víctimas inocentes de las medidas coercitivas unilaterales, el Tribunal de Justicia Europeo se ha pronunciado en varias ocasiones anulando las decisiones relativas a esas medidas adoptadas por la Unión Europea. En muy raros casos ha resuelto indemnizar simbólicamente a víctimas individuales. Como cerca de la mitad de los Estados Miembros de las Naciones Unidas han sido objeto en un momento u otro de medidas coercitivas unilaterales en el pasado reciente, la forma más realista de reparación sería presentar disculpas a las víctimas inocentes por los “daños colaterales” a sus derechos humanos causados por esas medidas, junto con el compromiso de tratar con más empeño, si no de poner fin a las medidas, por lo menos de seguir buscando medios para reducir las repercusiones negativas no buscadas que tienen en los derechos humanos de la población civil.

44. En vista de las deficiencias de los procedimientos jurisdiccionales existentes en los ámbitos nacional y regional, así como de los verdaderos desafíos que plantean las medidas coercitivas unilaterales a nivel mundial, la cuestión de un mecanismo independiente del mecanismo de derechos humanos de las Naciones Unidas tal vez

²⁵ Véase A. Abass, *Regional Organisations and the Development of Collective Security: Beyond Chapter VIII of the UN Charter* (Oxford, Hart Publishing, 2004), págs. 46 a 52. Véase asimismo U. Villani, “The Security Council’s Authorization of Enforcement Action by Regional Organizations”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2002, págs. 535 y 538 a 540.

²⁶ Véase el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I), 8 de junio de 1977, art. 70.

²⁷ Véase el Convenio de Ginebra relativo a la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra (Convenio IV), Ginebra, 12 de agosto de 1949, art. 33.

deba considerarse en algún momento para promover la rendición de cuentas y las reparaciones.

VII. Actividades previstas del Relator Especial

A. Recolección de información

45. De conformidad con su mandato, el Relator Especial se esforzará por reunir la información pertinente, en particular de los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y las demás partes interesadas, sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos.

46. La primera información necesaria es la que permita comprender la magnitud del problema. A tal fin, se han enviado cartas a todas las partes interesadas para invitarlas a facilitar los datos requeridos. La respuesta dada hasta la fecha límite del 30 de junio de 2015 fue en el mejor de los casos fragmentaria, como lo fue la participación de los “países fuente” invitados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) a los dos talleres sobre las medidas coercitivas unilaterales celebrados en 2013²⁸ y 2014²⁹, y como lo fueron también las respuestas presentadas por escrito al Secretario General por los mismos Estados en preparación del informe analítico sobre este tema que él presenta periódicamente a la Asamblea General³⁰. La recolección de datos completos a este respecto es una cuestión que merece que el titular del mandato siga prestándole atención.

B. Estudio y evaluación de la práctica de las medidas coercitivas unilaterales y sus repercusiones negativas en los derechos humanos

47. Basándose en la fragmentaria información recolectada, el Relator Especial estudiará las tendencias actuales, todas las cuales ponen de manifiesto un mayor recurso a las medidas coercitivas unilaterales a pesar de la preocupación expresada por las Naciones Unidas por esta tendencia. Cabe mencionar que ya la Comisión de Derechos Humanos había expresado esa preocupación en su resolución 1995/45, de 3 de marzo de 1995, y la había reiterado periódicamente posteriormente. El propio Consejo de Derechos Humanos adoptó dos decisiones y aprobó siete resoluciones³¹ en las que expresaba, entre otras cosas, su “profunda preocupación” por el hecho de que se siguieran adoptando medidas coercitivas. Además, la tendencia no se ha visto afectada por los numerosos documentos finales y resoluciones aprobados por la Asamblea General³², la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo³³ y otras grandes conferencias internacionales³⁴, en los que se instaba encarecidamente a los Estados a abstenerse de adoptar y aplicar medidas coercitivas unilaterales. Se plantea la cuestión de si la multiplicidad de resoluciones aprobadas por las Naciones Unidas sobre esas medidas no pone de manifiesto el surgimiento de

²⁸ Véase la resolución 19/32 del Consejo de Derechos Humanos.

²⁹ Véase la resolución 24/14 del Consejo de Derechos Humanos.

³⁰ Véanse A/69/97 y A/68/211.

³¹ Decisiones 4/103 y 18/120 y resoluciones 6/7, 9/4, 12/22, 15/24, 19/32, 24/14 y 27/21 del Consejo de Derechos Humanos.

³² Resoluciones de la Asamblea General 69/180, 68/162, 67/170, 66/156, 65/217, 64/170, 63/179, 62/162, 61/170, 60/155, 59/188, 58/171, 57/222, 56/179, 56/148, 55/110, 54/172, 53/141, 52/120, 51/103, 50/96, 48/168, 46/210, 44/215, 42/173, 41/165, 40/185, 39/210 y 38/197.

³³ Véase TD/500/Add.1, párr. 25.

³⁴ Véase, por ejemplo, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en junio de 1993.

un derecho consuetudinario y una evolución de las normas imperativas que pongan en cuestión las tendencias actuales tal como se manifiestan sobre el terreno.

48. Además, pese a los 16 objetivos de las sanciones actualmente aplicadas por el Consejo de Seguridad³⁵, hay 37 objetivos de la Unión Europea³⁶ y 32³⁷ de los Estados Unidos, de los cuales varios se superponen a las sanciones del Consejo de Seguridad, siendo los mismos países la abrumadora mayoría de los objetivos de la Unión Europea y los Estados Unidos. De estos objetivos, 7 guardan relación con entidades terroristas y traficantes de drogas y de diamantes de sangre, organizaciones delictivas transnacionales y ciberdelincuentes, y habrían sido más eficaces si todos ellos se hubieran concertado en el ámbito de las Naciones Unidas. Muchos otros países aplican medidas coercitivas unilaterales y sería muy útil que pudiesen facilitar al titular del mandato la información necesaria para los futuros informes.

49. A estas sanciones y medidas coercitivas unilaterales deben añadirse las medidas coercitivas aplicadas por organizaciones regionales a sus propios miembros, como se afirma en el párrafo 15 *supra*. Así, la Liga de los Estados Árabes, la Unión Africana, la Organización de los Estados Americanos y otras organizaciones regionales han aplicado medidas coercitivas a varios de sus Estados miembros. También la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa ha aplicado un pequeño número de esas medidas contra el tráfico de armas en el caso de Nagorno Karabaj³⁸ y tiene una lista de individuos rusos objeto de medidas coercitivas³⁹.

50. Además de las entidades delictivas, los objetivos de las sanciones son Estados, principalmente países en desarrollo cuya población se ha visto a menudo afectada negativamente por ellas en el disfrute de sus derechos humanos, así como determinados individuos en esos Estados. En estos se centrará la labor del Relator Especial, porque el pequeño número de países más desarrollados que son objeto de medidas coercitivas unilaterales tienen opciones más amplias, como la sustitución de importaciones o la reacción punitiva proporcional, para mitigar las repercusiones negativas de esas medidas en el disfrute de los derechos humanos por su población⁴⁰.

51. Los totales antes mencionados no incluyen las medidas coercitivas unilaterales a las que recurren otros países individualmente, sean o no miembros de la Unión Europea, en particular las severas medidas que menoscaban los derechos más básicos del pueblo palestino. Si se tienen en cuenta esas medidas individuales adicionales, y aun excluyendo a las entidades delictivas directamente apuntadas, es probable que actualmente haya más de 75 objetivos de esas medidas, pero el número de países objetivo es por supuesto inferior a la mitad de ese número porque los países fuente occidentales tienden a tener en la mira a los mismos países objetivo. Sin embargo, a falta

³⁵ En www.un.org/sc/committees/ puede consultarse una lista de los regímenes de sanciones del Consejo de Seguridad, así como una referencia a los comités de sanciones establecidos por el Consejo para supervisar cada régimen.

³⁶ Véase http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf.

³⁷ Véase www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/Programs.aspx.

³⁸ Véase Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Decisiones basadas en el informe provisional sobre Nagorno Karabaj, Comité de Altos Funcionarios, Diario núm. 2, anexo 1, Séptimo Comité sobre la reunión de altos funcionarios, Praga, 27 y 28 de febrero de 1992.

³⁹ Véase OSCE, Declaración y resoluciones de Mónaco aprobadas por la Asamblea Parlamentaria de la OSCE en el 21^{er} período anual de sesiones, 2012, Resolución sobre el Estado de Derecho en la Federación de Rusia: el Caso de Sergei Magnitsky; puede consultarse en <https://www.oscepa.org/publications/declarations/2012-monaco-declaration/1282-monaco-declaration-spanish/file>.

⁴⁰ Por ejemplo, recientemente la Federación de Rusia ha decidido interrumpir la importación de productos agrícolas, en particular carne de cerdo, desde la Unión Europea como resultado de sanciones de esta. Véase <http://epthinktank.eu/2014/04/23/russias-import-ban-on-eu-pork-meat/>. Véase también [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/536291/IPOL_BRI\(2014\)536291_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/536291/IPOL_BRI(2014)536291_EN.pdf).

de datos centralizados, estas cifras son en el mejor de los casos una estimación. Detrás de estos datos cuantitativos hay millones de personas a las que se impide disfrutar de sus derechos humanos fundamentales. Se debe excluir de este recuento a los traficantes de drogas, los terroristas o los “cleptócratas” que también han estado en la mira.

52. El Relator Especial aplicará una estrategia de investigación de amplia base a todas las partes interesadas para establecer pragmáticamente el alcance de las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales, tratando a la vez de determinar la naturaleza de los derechos humanos que estén en peligro, ya sean civiles o políticos, el derecho al desarrollo o derechos culturales o sociales. Luego promoverá una respuesta normativa en todas las Naciones Unidas que permita prevenir, minimizar y reparar las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en los derechos humanos.

C. Elaboración de un proyecto de directrices y formulación de recomendaciones

53. La elaboración de un proyecto de directrices sobre los medios para prevenir, minimizar y reparar las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en los derechos humanos será una importante tarea del mandato. A este respecto, existe una diferencia de puntos de vista entre los Estados Miembros en cuanto a si los países fuente deben simplemente poner fin inmediatamente a las medidas coercitivas unilaterales, siendo esta la posición de los países objetivo y los países en desarrollo en general, o si esas medidas deben seguir siendo un componente fundamental de la política exterior que, en el mejor de los casos, requiere un pequeño ajuste para mitigar sus repercusiones negativas en los derechos humanos, siendo esta la posición de la mayoría de los países fuente. Esta diferencia de puntos de vista se manifiesta en el esquema de votación polarizada que ha prevalecido hasta ahora en la aprobación de las resoluciones relativas a las medidas coercitivas unilaterales. Para los Estados en desarrollo, la aprobación de directrices no debe significar un reconocimiento de la legitimidad de esas medidas como herramienta de la política exterior, posición que no admiten. Para los países fuente, en su mayoría Estados adelantados, de los que un grupo de hecho ha aprobado directrices exhaustivas, la cuestión no podría implicar otra cosa que compartir esas directrices con otros.

54. El Relator Especial tratará de promover, mediante recomendaciones apropiadas, un enfoque consensual a este respecto, dando prioridad a las opciones pragmáticas que puedan efectivamente prevenir, minimizar y reparar las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en los grupos vulnerables sobre el terreno.

D. Examen y evaluación de los mecanismos de evaluación y reparación

55. El Relator Especial también examinará los mecanismos independientes existentes establecidos para evaluar las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales y los procedimientos jurisdiccionales para permitir el resarcimiento o la reparación de las partes lesionadas, y tratará de determinar las mejores prácticas y las próximas prácticas, teniendo presente la necesidad de promover la responsabilidad de los países fuente y la credibilidad de la evaluación del impacto en los países objetivo.

56. Para reflejar en la estrategia relativa a las medidas coercitivas unilaterales los progresos alcanzados en la esfera de la política de sanciones de las Naciones Unidas, el Relator Especial analizará la labor que está realizando en esta materia el Examen de

Alto Nivel de las Sanciones de las Naciones Unidas y el Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Sanciones, así como las enseñanzas que deben extraerse del Proceso de Interlaken sobre las Sanciones financieras⁴¹, del Proceso Bonn-Berlín sobre el diseño y la imposición de embargos de armas y sanciones con respecto a los viajes y a la aviación⁴², el Proceso de Estocolmo sobre la Aplicación de Sanciones Selectivas (“Making Targeted Sanctions Effective – Guidelines for the Implementation of United Nations Policy Options”)⁴³ y el Proceso griego sobre las formas de promover la aplicación de las sanciones de las Naciones Unidas⁴⁴.

E. Contribución destinada a aumentar la capacidad de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para prestar asistencia técnica y servicios de asesoramiento a los países afectados

57. De conformidad con su mandato, el Relator Especial contribuirá a fortalecer la capacidad del ACNUDH para prestar asistencia técnica y servicios de asesoramiento a los países afectados. Se han iniciado consultas con el ACNUDH para determinar las modalidades de la participación del procedimiento especial en esta importante esfera.

58. El titular del mandato estudiará la posibilidad y aceptabilidad de incluir la presentación de informes sobre las medidas coercitivas unilaterales y sus repercusiones en los derechos humanos como parte del proceso de examen periódico universal a fin de organizar una sesión de transversalización intersectorial del Consejo de Derechos Humanos sobre este tema.

VIII. Conclusión

59. **Solo las sanciones multilaterales aprobadas por el Consejo de Seguridad se ajustan a la letra y el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas, que es el vínculo que une a todos los Estados Miembros de la Organización. Sin embargo, la realidad política se ha apartado de los ideales de los fundadores basados en una visión de la unidad de propósito de los vencedores de la Segunda Guerra Mundial. Así, pronto se hizo evidente que el poder de veto atribuido a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad impediría ocasionalmente a este aprobar sanciones cuando fueran necesarias, aunque solo fuese para proteger a la población inocente contra las violaciones de sus derechos humanos, o que el procedimiento seguido en el Consejo para la aprobación de sanciones era demasiado prolongado siendo que la necesidad de recurrir a medidas coercitivas**

⁴¹ Confederación Suiza, Secretaría de las Naciones Unidas e Instituto Watson de Estudios Estratégicos de la Universidad Brown, “Targeted Financial Sanctions: A Manual for Design and Implementation - Contributions from the Interlaken Process” (Providence, Rhode Island, Instituto Thomas J. Watson de Estudios Internacionales, 2001; puede consultarse en www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/home/Handbuch-zu-gezielten-Finanzsanktionen_EN.pdf).

⁴² M. Brzoska (ed.), “Design and Implementation of the Arms Embargoes and Travel and Aviation Related Sanctions: Results of the ‘Bonn-Berlin Process’” (Bonn, Centro Internacional de Bonn para la Conversión, 2001). Puede consultarse en www.watsoninstitute.org/tfs/CD/booklet_sanctions.pdf.

⁴³ P. Wallensteen, C. Staibano y M. Eriksson (eds.), *Making Targeted Sanctions Effective: Guidelines for the Implementation of United Nations Policy Options*, Departamento de Investigación en materia de Paz y Conflicto de la Universidad de Uppsala, Uppsala, 2003. Puede consultarse en www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/L-External-publications/2003/2003%20Uppsala%20Targeted%20sanctions%20effective.pdf.

⁴⁴ S/2007/734, anexo.

no admitía ninguna demora. Era de esperar que se adoptaran medidas coercitivas unilaterales para resolver esas deficiencias.

60. Sin embargo, subsiste la cuestión de si esas medidas seguirían siendo legítimas si el Consejo de Seguridad ya hubiese adoptado decisiones y aprobado oportunamente sanciones apropiadas. Esta cuestión queda abierta al debate, pero existen sólidos argumentos jurídicos en apoyo de una respuesta negativa. Se ha argumentado lo siguiente:

Desde el momento que el Consejo se ocupa de la aprobación de sanciones imperativas, los Estados Miembros se convierten en agentes de ejecución de esas sanciones y tienen la obligación de implementarlas de buena fe sin menoscabar su aplicación efectiva. Para los Estados no lesionados individualmente, esto implica la obligación de suspender las medidas ya adoptadas a nivel individual si son diferentes o incompatibles con las medidas decididas por el Consejo, o en cualquier caso, de modificarlas para armonizarlas con las sanciones de las Naciones Unidas. *A fortiori*, los Estados en cuestión no deben adoptar contramedidas colectivas tras el pronunciamiento de sanciones imperativas sino solo las medidas que sean necesarias y suficientes para aplicar dichas sanciones imperativas. En una palabra, a menos que el Consejo invite a los Estados a ir más allá de sus propias medidas —caso raro en la práctica— la activación del Capítulo VII pone término a la facultad de los Estados no lesionados individualmente de reaccionar como les plazca a nivel individual⁴⁵.

61. El debate sobre si las políticas autónomas de retorsión o reacción punitiva proporcional o de contramedidas de los Estados o grupos de Estados justifican las medidas coercitivas unilaterales en esas circunstancias, y sobre si se ajustan o no al derecho internacional, el derecho consuetudinario y las normas imperativas de comportamiento, es esencialmente un debate político entre los países fuente y los países objetivo. La salida pragmática de la disyuntiva resultante ha consistido en centrarse en la eficiencia y eficacia de esas medidas y en sus repercusiones en los derechos humanos. El argumento que se da es que, si las medidas alcanzan sus objetivos rápidamente y si la comunidad internacional considera que esos objetivos son convenientes, pueden considerarse legítimas. Sin embargo, esta legitimidad se ve menoscabada si las medidas han causado, deliberadamente o no, violaciones mayúsculas de derechos humanos fundamentales.

62. Por consiguiente, la búsqueda de legitimidad internacional ha dado lugar a un gran número de iniciativas para centrarse en los objetivos universalmente aceptados, que deben seguirse de cerca y adaptarse en función de la evolución de las circunstancias. Los objetivos de las medidas impuestas a países deben limitarse a cambiar el comportamiento del país objetivo únicamente si este viola un tratado, pacto o acuerdo internacional, o a poner de manifiesto la desaprobación de la comunidad internacional respecto al comportamiento del país objetivo. Las medidas deben ser limitadas en el tiempo y, dados los modestos resultados obtenidos hasta ahora con las medidas coercitivas unilaterales en lo que respecta al logro de sus objetivos⁴⁶, deben combinarse con una serie de otras

⁴⁵ L. A. Sicilianos, “Countermeasures in Response to Grave Violations of Obligations Owed to the International Community”, *The Law of International Responsibility* (Oxford, Oxford University Press, 2010), pág. 1142.

⁴⁶ El índice de éxito de las medidas coercitivas unilaterales en la era anterior a la globalización fue del 34% y desde entonces ha venido disminuyendo a medida que la cooperación Sur-Sur principalmente con las nuevas potencias económicas mundiales fue reduciendo las restricciones de los embargos impuestos por los países industrializados adelantados. Véase Heather Chingono, Medial Hove y Steven James Danda “Sanctions Effectiveness in a Globalized World”, *International Journal of Humanities and Social Studies*, vol. 3, núm. 21, diciembre de 2013. No

iniciativas complementarias, como los incentivos y las negociaciones, para aumentar las posibilidades de éxito.

63. Sin embargo, si las repercusiones de las medidas coercitivas unilaterales en los derechos humanos de los grupos más vulnerables son mayúsculas y si no existen progresos evidentes en el logro del objetivo proclamado, la legitimidad de esas medidas se pondrá en tela de juicio, por más que se pueda proporcionar un sólido argumento en apoyo de la acción.

64. El recurso a las medidas coercitivas unilaterales en este caso no está condicionado a la demostración del daño directo por el Estado o grupo de Estados fuente. Teniendo presente como hilo conductor la suerte de los titulares de derechos en los países objetivo que deben recibir protección de sus autoridades y de los países fuente, se propone que el foco de las investigaciones sea pragmático, es decir, que permita obtener un panorama completo de las medidas coercitivas unilaterales en aplicación, concebir parámetros para evaluar sus repercusiones en los derechos humanos distinguiendo a la vez correlación de causalidad, determinar la mejor práctica institucional en los países fuente y elaborar directrices de las Naciones Unidas aplicables a esas medidas para corregir y reparar sus repercusiones negativas. Este enfoque conceptual deberá confrontarse con estudios de casos para garantizar en todo momento una verificación de la realidad en relación con la investigación que se esté llevando a cabo a este respecto.

obstante, el índice de éxito de las medidas coercitivas unilaterales se mejora cuando sus repercusiones se exageran no solo con incentivos sino también con tendencias económicas internacionales favorables. Así, las medidas coercitivas unilaterales de 2012 por las cuales se imponía un embargo sobre las exportaciones de petróleo iraní, sumadas a la caída de los precios del petróleo en 2015, aumentaron la presión para concluir el acuerdo nuclear entre el grupo de los cinco más uno y la República Islámica del Irán. Estas novedades relacionadas con la República Islámica del Irán y las relacionadas con la política encaminada a poner fin a las medidas coercitivas unilaterales generales contra Cuba pueden presagiar una nueva tendencia futura a buscar soluciones a los conflictos internacionales de interés mediante la negociación y la diplomacia y no la violencia económica o militar.