



Asamblea General

Distr. general
11 de enero de 2012
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

19º período de sesiones

Temas 2 y 3 de la agenda

**Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del
Alto Comisionado y del Secretario General**

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

Estudio temático de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el efecto de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, con recomendaciones sobre los medios de poner fin a esas medidas*

Resumen

El presente documento es un estudio temático sobre el efecto de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, con recomendaciones sobre los medios de poner fin a esas medidas, como pidió el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 15/24.

* Documento presentado con retraso.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción: alcance y objetivo del estudio.....	1	3
II. Concepto de medidas coercitivas unilaterales.....	2–4	3
III. Legalidad de las medidas coercitivas unilaterales en el derecho internacional.....	5–27	4
A. Medidas coercitivas generales.....	7–25	4
B. Medidas coercitivas específicas.....	26–27	9
IV. Efecto de las medidas coercitivas unilaterales sobre los derechos humanos.....	28–38	9
V. Recomendaciones.....	39–42	12

I. Introducción: alcance y objetivo del estudio

1. En su resolución 15/24, el Consejo de Derechos Humanos pidió a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) que preparase un estudio temático sobre el efecto de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, informe que debería incluir recomendaciones sobre los medios de poner fin a esas medidas, teniendo en cuenta todos los informes y resoluciones anteriores y la información pertinente de que dispusiera el sistema de las Naciones Unidas en ese sentido, y que se lo presentara. El presente documento contiene el estudio temático realizado conforme a lo dispuesto en esa resolución.

II. Concepto de medidas coercitivas unilaterales

2. En general se reconoce que la expresión "medidas coercitivas unilaterales" es difícil de definir. Esa expresión suele referirse a las medidas económicas adoptadas por un Estado para obligar a otro Estado a modificar su política¹. Las formas de presión económica más extendidas son las sanciones comerciales consistentes en embargos y/o boicoteo y en la interrupción de las corrientes financieras y de las corrientes de inversión entre el país que impone la medida y el país al que se aplica esa medida². Los embargos se entienden a menudo como sanciones comerciales destinadas a impedir las exportaciones al país al que se imponen, en tanto que los boicoteos son medidas encaminadas a rechazar las importaciones procedentes del país objeto de esas medidas³. No obstante, con frecuencia la combinación de restricciones a la importación y a la exportación se denomina también embargo comercial⁴.

3. Más recientemente, los Estados han utilizado las denominadas sanciones selectivas o discriminatorias, como la congelación de activos y las prohibiciones de viajes, para influir en las personas que se considera que están en condiciones de decidir la adopción de medidas de política en un Estado determinado⁵.

4. La definición predominante obliga a estudiar por separado si una forma específica de medidas coercitivas unilaterales puede ser ilícita, teniendo presentes varias normas jurídicas. Al mismo tiempo, de esa definición se desprende que las medidas coercitivas unilaterales, independientemente de su legalidad con arreglo a un cuerpo concreto de normas de derecho internacional, pueden tener diversas repercusiones negativas sobre los derechos humanos. Por consiguiente, en las secciones III y IV se examina la legalidad de las medidas coercitivas unilaterales y su efecto sobre el disfrute de los derechos humanos, respectivamente.

¹ Véase Andreas F. Lowenfeld, *International Economic Law* (Oxford, Oxford University Press, 2002), pág. 698.

² Véase Margaret P. Doxey, *International Sanctions in Contemporary Perspective*, segunda edición (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 1996).

³ Véase Christopher C. Joyner, "Boycott", *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford University Press, 2011). Puede consultarse en: www.mpepil.com.

⁴ Véase Lowenfeld, *International Economic Law*, pág. 733; Omer Y. Elagab, "Coercive economic measures against developing countries", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 41 (1998), págs. 682 a 694.

⁵ Véase George A. Lopez y David Cortright, "Financial sanctions: the key to a 'smart' sanctions strategy", *Die Friedens-Warte*, vol. 72, N° 4 (1997), pág. 327; Gary C. Hufbauer y Barbara Oegg, "Targeted sanctions: a policy alternative?", *Law and Policy in International Business*, vol. 32 (2000-2001), págs. 11 a 20; Iain Cameron, "UN targeted sanctions, legal safeguards and the European Convention on Human Rights", *Nordic Journal of International Law*, vol. 72, N° 2 (2003), págs. 159 a 214.

III. Legalidad de las medidas coercitivas unilaterales en el derecho internacional

5. En general, no se puede determinar fácilmente la legalidad o ilegalidad de las medidas coercitivas unilaterales en el derecho internacional público. Ello depende en gran medida de la forma específica de las medidas coercitivas, de las normas aplicables del derecho de los tratados, si las hay, y de las normas de derecho internacional consuetudinario que sean aplicables para la evaluación de las medidas coercitivas, así como de las posibles causas de exclusión de la ilicitud de tales medidas. Conforme a la resolución 15/24 del Consejo de Derechos Humanos, el presente estudio se centra principalmente, por lo que respecta a la legalidad de las medidas coercitivas unilaterales, en la determinación de hasta qué punto los efectos negativos de las medidas coercitivas unilaterales sobre los derechos humanos pueden hacer que sean ilícitas.

6. Como cuestión preliminar, conviene distinguir entre, por una parte, las sanciones económicas generales utilizadas entre los Estados y, por otra, las denominadas sanciones selectivas o discriminatorias, más recientes, aplicadas a personas⁶, porque su aplicación implica conjuntos de normas jurídicas distintos.

A. Medidas coercitivas generales

7. Las causas de la posible ilicitud de las sanciones económicas generales pueden ser diversas. El derecho internacional humanitario y los tratados relativos a los derechos humanos pueden contener limitaciones a la imposición de sanciones económicas.

1. Derecho de los tratados

Tratados relativos a los derechos humanos y tratados sobre derecho internacional humanitario

8. Los tratados relativos a los derechos humanos y los tratados sobre derecho internacional humanitario pueden ser pertinentes en el caso de las medidas coercitivas unilaterales que afecten a derechos humanos fundamentales o a la población civil en general. En el capítulo IV se examinarán más detenidamente varios ejemplos de disposiciones concretas de diversos tratados de derechos humanos y de derecho internacional humanitario que limitan la utilización de medidas coercitivas unilaterales.

9. En la esfera de las normas de derechos humanos, los derechos más pertinentes para determinar la legalidad de las medidas económicas parecen ser el derecho a la vida⁷, el derecho a un nivel de vida adecuado, en particular la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica⁸, el derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre⁹ y el derecho a la salud¹⁰.

⁶ Véanse las fuentes que se indican en la nota 5 *supra*.

⁷ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 3; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 6, párr. 1.

⁸ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 25, párr. 1; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 11, párr. 1.

⁹ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 11, párr. 2.

¹⁰ *Ibid.*, art. 12, párr. 1; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 8 (1997) sobre la relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales, párr. 3.

10. En el ámbito del derecho internacional humanitario, la prohibición de hacer pasar hambre a la población civil como método de guerra figura entre las disposiciones más pertinentes¹¹. Además, son fundamentales para evaluar las medidas coercitivas de carácter económico la obligación de permitir el libre paso de todo envío de víveres indispensables y de suministros médicos¹² y la prohibición de aplicar castigos colectivos que ya figura en el Reglamento relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre¹³, de 1907.

11. Al examinar los efectos negativos de las sanciones, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales concluyó que los derechos humanos debían ser tenidos plenamente en cuenta al idear un régimen de sanciones apropiado, que durante todo el período de vigencia de las sanciones se debía proceder a una vigilancia efectiva y que la entidad externa que impusiera las sanciones tenía la obligación de adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, para responder a todo sufrimiento desproporcionado impuesto a los grupos vulnerables del país al que se aplicasen las sanciones¹⁴.

2. Derecho internacional consuetudinario y principios generales

12. La imposición de medidas coercitivas unilaterales puede, además de incumplir obligaciones dimanantes del derecho de los tratados, infringir normas de derecho internacional general, que comprende tanto el derecho internacional consuetudinario como los principios generales del derecho.

a) *Las relaciones comerciales entre los Estados entendidas como resultado de decisiones soberanas*

13. El punto de partida para cualquier análisis de la interrupción de las relaciones comerciales entre los Estados, como forma más extendida de las medidas coercitivas unilaterales aplicadas en la práctica, es la cuestión de si los Estados pueden estar obligados a entablar y mantener relaciones comerciales entre sí y, en caso afirmativo, en qué medida pueden estarlo.

14. Como lo confirmó la Corte Internacional de Justicia, la opinión predominante parece ser que, si no existen obligaciones explícitas dimanantes de tratados, se sigue considerando que los Estados son libres de decidir si van o no a mantener relaciones comerciales¹⁵. Por tanto, no pueden considerarse ilícitas sus decisiones soberanas, adoptadas por motivos políticos o de otra índole, de interrumpir tales relaciones¹⁶.

¹¹ 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), art. 54; Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), art. 14.

¹² Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Cuarto Convenio), art. 23, primer párrafo.

¹³ Convención sobre la guerra terrestre, anexo, art. 50.

¹⁴ Observación general N° 8, párrs. 12 a 14.

¹⁵ Corte Internacional de Justicia, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, fallo de 27 de junio de 1986, *ICJ Reports 1986*, pág. 14, párr. 276.

¹⁶ Christoph Ohler, "Unilateral Trade Measures", *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford University Press, 2011), párr. 14. Puede consultarse en: www.mpepil.com.

b) *No intervención*

15. Aunque no es probable que las medidas coercitivas de carácter económico queden comprendidas en el concepto de uso de la fuerza, la no intervención parece ser un criterio más adecuado para evaluar su licitud. El principio de no intervención se centra en la intensidad de la injerencia y en los objetivos que se pretende conseguir con la medida de que se trate. En particular, muchos países de América Latina parecen adoptar un concepto amplio de intervención ilícita¹⁷. Más en general, en el marco de las Naciones Unidas se puede observar una corriente creciente en la que numerosos Estados Miembros han expresado la opinión de que las medidas coercitivas unilaterales de carácter económico pueden constituir injerencias ilícitas.

16. Desde el decenio de 1960, el principio de no intervención ha figurado repetidamente en las resoluciones de la Asamblea General¹⁸ que culminaron en la Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía¹⁹, de 1965, en la Declaración sobre las relaciones de amistad²⁰, de 1970, y en la Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención y la injerencia en los asuntos internos de los Estados²¹, de 1981, en que se presta especial atención a las medidas económicas.

17. Las resoluciones de la Asamblea General, como tales, aunque se conviene en que no pueden crear obligaciones jurídicas vinculantes, pueden ser declaratorias del derecho internacional consuetudinario vigente o contribuir a su establecimiento²².

18. No obstante, la dificultad estriba no tanto en aceptar el principio de no intervención como principio de derecho internacional²³ cuanto en ponerse de acuerdo sobre la definición exacta de lo que constituye "intervención" y, particularmente, en si las medidas coercitivas de carácter económico están comprendidas en el núcleo del principio de no intervención establecido en el derecho internacional consuetudinario.

¹⁷ Véanse la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, art. 8, y la Carta de la Organización de los Estados Americanos, art. 19.

¹⁸ Ya en 1957 la Asamblea General, en su resolución 1236 (XII) sobre las relaciones pacíficas y de buena vecindad entre los Estados, se refirió a "la no intervención en los respectivos asuntos internos" como una de las bases de las relaciones entre los Estados. Véanse también la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (resolución 3281 (XXIX)); la Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional (resolución 3201 (S-VI)); y las resoluciones 31/91 (Declaración de 1976), 32/153, 33/74, 34/101 y 35/159 sobre la no injerencia en los asuntos internos de los Estados; 39/210, 40/185, 41/165, 42/173, 44/215, 46/210 y 48/168 sobre las medidas económicas como medio de ejercer coacción política y económica sobre países en desarrollo, y 52/181, 54/200, 56/179, 58/198, 60/185 y 62/183 sobre las medidas económicas unilaterales como medio de ejercer presión política y económica sobre los países en desarrollo.

¹⁹ Resolución 2131 (XX) de la Asamblea General (Declaración de 1965).

²⁰ 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 Unidas (resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General).

²¹ Resolución 36/103 de la Asamblea General (Declaración de 1981).

²² Legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares, Opinión consultiva de 8 de julio de 1996, *ICJ Reports* (1996) 226, párrs. 70 y 71.

²³ Corte Internacional de Justicia, *Military and Paramilitary Activities* (nota 15 *supra*), párr. 202 ("El principio de no intervención entraña el derecho de todo Estado soberano a llevar sus asuntos sin injerencias externas [...] la Corte considera que es parte integrante del derecho internacional consuetudinario").

19. De las resoluciones mencionadas más arriba y del fallo pronunciado por la Corte Internacional de Justicia en la causa *Nicaragua*²⁴ se deduce que, para determinar hasta qué punto las medidas coercitivas, en particular las económicas, pueden vulnerar el principio de no intervención son esenciales dos elementos: la coacción y la intención de cambiar la política del Estado al que se apliquen las sanciones, siendo así que la elección de este debería ser libre²⁵.

20. En los casos en que los Estados dependen totalmente de otros Estados desde el punto económico, las medidas de carácter económico pueden llegar a tener una intensidad tal que resulten de índole coercitiva. Al mismo tiempo, para que se considere que constituyen intervención, las medidas deben estar destinadas a influir en la voluntad soberana de otro Estado de manera indebida²⁶. Por tanto, cuando las medidas coercitivas unilaterales pretenden inducir al cumplimiento de obligaciones jurídicas internacionales, como la prohibición del uso de la fuerza o el respeto de los derechos humanos, es menos probable que vulneren el principio de no intervención que cuando se dirigen contra la adopción de decisiones políticas soberanas legítimas por parte de un Estado.

c) *Normas consuetudinarias de derechos humanos y normas consuetudinarias de derecho internacional humanitario*

21. Muchas de las normas de derechos humanos y de derecho internacional humanitario mencionadas anteriormente pueden constituir normas de derecho internacional consuetudinario. Las disposiciones fundamentales del derecho humanitario se consideran generalmente como derecho internacional consuetudinario²⁷. Pese a que la calificación global de las normas de derechos humanos en general como derecho consuetudinario ha sido más controvertida²⁸, parece que, en el caso de los embargos económicos, esas disposiciones básicas tienen, en efecto, naturaleza de derecho internacional consuetudinario. Además, es posible que haya argumentos sólidos y convincentes para considerar que las disposiciones básicas del derecho humanitario, así como los derechos

²⁴ *Ibid.*, párr. 205 ("el principio prohíbe a todos los Estados o grupos de Estados intervenir de manera directa o indirecta en los asuntos internos o externos de otros Estados. En consecuencia, una intervención prohibida es aquella que afecta a asuntos en los que cada Estado puede decidir libremente en virtud del principio de la soberanía del Estado. Entre esos asuntos figuran la elección de un sistema político, económico, social y cultural y la formulación de la política exterior. La intervención es ilícita cuando se utilizan métodos de coacción respecto de esas elecciones, que han de seguir siendo libres"). No obstante, en la sección dedicada a la determinación de los hechos de esa causa, la Corte Internacional de Justicia confirmó la legalidad de las medidas coercitivas de carácter económico aplicadas, a saber, la imposición de un embargo comercial unilateral, la reducción drástica del contingente de importación de azúcar y la cesación de la ayuda económica, al tiempo que cuestionaba el apoyo militar prestado a un grupo insurgente (*ibid.*, párrs. 239 a 245).

²⁵ Véase también Maziar Jamnejad y Michael Wood, "The principle of non-intervention", *Leiden Journal of International Law*, vol. 22 (2009), pág. 371.

²⁶ Véase Derek Bowett, "Economic coercion and reprisals by States", *Virginia Journal of International Law*, vol. 13, N° 1 (otoño de 1972), pág. 5 ("Las medidas que no son ilegales en sí mismas pueden pasar a ser ilegales solamente si se demuestra que tienen un motivo o un fin indebidos").

²⁷ Véase Corte Internacional de Justicia, *Military and Paramilitary Activities* (nota 15 *supra*), pág. 113; Theodor Meron, *Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law* (Clarendon Press, 1989).

²⁸ Véase Louis Henkin, "Human Rights", en *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 2, Rudolf Bernhardt, coord., segunda edición (Amsterdam, Elsevier, 1995), pág. 887. Véase también, sin embargo, la opinión crítica expresada por Bruno Simma y Philip Alston en "The sources of human rights law: custom, jus cogens, and general principles", *Australian Year Book of International Law*, vol. 12 (1992), pág. 90, que señala los principios generales del derecho como una fuente más adecuada de derecho internacional general no escrito.

humanos más fundamentales, gozan de la condición de normas inderogables e imperativas en el sentido de obligaciones de *jus cogens*²⁹.

3. Posible exclusión de la ilicitud de las medidas coercitivas

a) *Contramedidas*

22. En virtud de los principios de derecho internacional consuetudinario sobre la responsabilidad del Estado, codificados en los artículos de la Comisión de Derecho Internacional relativos a la responsabilidad del Estado³⁰, puede ocurrir que hechos que de otro modo serían ilícitos estén excepcionalmente justificados como contramedidas³¹. Las contramedidas están permitidas en ciertas circunstancias restrictivas: solamente pueden ser tomadas contra un Estado responsable para inducirlo a cumplir su obligación de poner fin a una conducta internacionalmente ilícita, si esa conducta continúa³². Cuando se trate de obligaciones que guarden relación con los derechos humanos o con derechos de otra índole y que tengan vigencia en relación con la comunidad internacional en su conjunto (obligaciones *erga omnes*), cualquier Estado podrá tomar medidas lícitas contra el Estado que haya incumplido esa obligación *erga omnes* a fin de que cese la violación y se proceda a una reparación en interés del Estado lesionado o de los beneficiarios de la obligación incumplida³³.

23. En los casos en que se cumplan esos criterios, las medidas coercitivas unilaterales pueden estar justificadas como medidas temporales. No obstante, las contramedidas no deben afectar a la prohibición del uso de la fuerza, a las obligaciones establecidas para la protección de los derechos humanos fundamentales, a las obligaciones de carácter humanitario que prohíben las represalias ni a otras obligaciones que emanan de normas imperativas del derecho internacional general³⁴. También han de ser proporcionales³⁵. La proporcionalidad de la contramedida es un elemento esencial para evaluar la legalidad de una medida concreta.

b) *Autorización de las Naciones Unidas*

24. Con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad puede imponer medidas que entrañen o no el uso de la fuerza en situaciones que constituyan por lo menos una amenaza a la paz y la seguridad internacionales³⁶. Anteriormente, las medidas que no entrañaban el uso de la fuerza adoptadas por el Consejo de Seguridad eran fundamentalmente sanciones económicas³⁷. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas han de aplicar esas resoluciones vinculantes³⁸. Esta obligación basada

²⁹ Véase el informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 32º período de sesiones (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo quinto período de sesiones, Suplemento N° 10 (A/35/10)*, vol. II, segunda parte, pág. 45, donde se afirma que "algunas de [las] reglas [de derecho humanitario], a juicio de la Comisión, son reglas que establecen obligaciones de *jus cogens*". Véase también Theodor Meron, "On a hierarchy of international human rights", *American Journal of International Law*, vol. 80 (1986), pág. 1.

³⁰ Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo sexto período de sesiones, Suplemento N° 10 (A/56/10)*, cap. IV, párr. 76.

³¹ *Ibid.*, artículo 22 sobre las contramedidas en razón de un hecho internacionalmente ilícito.

³² *Ibid.*, artículo 49 sobre el objeto y los límites de las contramedidas.

³³ *Ibid.*, artículo 54 sobre las medidas tomadas por Estados distintos del Estado lesionado.

³⁴ *Ibid.*, artículo 50, párrafo 1, sobre las obligaciones que no pueden ser afectadas por las contramedidas.

³⁵ *Ibid.*, artículo 51 sobre la proporcionalidad.

³⁶ Carta de las Naciones Unidas, Art. 39.

³⁷ *Ibid.*, art. 41.

³⁸ *Ibid.*, art. 25.

en la Carta también prevalece con respecto a otras obligaciones dimanantes del derecho internacional. Si bien la formulación del Artículo 103 de la Carta parece limitarse a otras obligaciones contraídas en virtud de tratados, en general se considera que las obligaciones establecidas por la Carta prevalecen también con respecto a la costumbre y a otras obligaciones dimanantes del derecho internacional general³⁹.

25. En consecuencia, las medidas coercitivas que toman los Estados de manera no unilateral, sino basándose en una resolución aprobada de conformidad con el Capítulo VII de la Carta, pueden estar justificadas legalmente incluso si incumplen obligaciones en materia de tratados o contravienen normas de derecho internacional consuetudinario *per se*, a menos que ese incumplimiento equivalga a una infracción de normas imperativas (*jus cogens*).

B. Medidas coercitivas específicas

26. Las preocupaciones relativas a los derechos humanos y las consecuencias humanitarias de las sanciones económicas generales han llevado al Consejo de Seguridad, así como a los Estados que imponen medidas coercitivas unilaterales, a adoptar cada vez más las denominadas sanciones selectivas o discriminatorias, que tienen por objeto evitar los efectos indiscriminados de las sanciones económicas generales al aplicarse específicamente a personas cuya función se considera esencial para la adopción de las decisiones de política en las que se pretende influir mediante las medidas coercitivas⁴⁰.

27. Si bien muchos de los problemas de derechos humanos y de derecho internacional humanitario causados por los efectos indiscriminados de las medidas económicas generales pueden evitarse con la adopción de sanciones selectivas, en este contexto se plantean algunos problemas nuevos de derechos humanos. Las medidas coercitivas, como la congelación de las cuentas bancarias de sospechosos de actividades terroristas o de dirigentes de regímenes a los que se aplican las sanciones, pueden conculcar su derecho a un juicio con las debidas garantías si esas personas no tienen la posibilidad de recurrir contra esas medidas o si sus posibilidades de hacerlo son limitadas⁴¹, así como su derecho a la intimidad y a la propiedad⁴². De hecho, es más probable que vulneren esos derechos individuales las sanciones "individualizadas", con su efecto selectivo, que las sanciones comerciales generales, más difusas.

IV. Efecto de las medidas coercitivas unilaterales sobre los derechos humanos

28. Es difícil evaluar los efectos perjudiciales que las medidas coercitivas unilaterales, en particular las de carácter general que afectan a la economía en su conjunto más que a

³⁹ Rudolf Bernhardt, "Article 103", en Bruno Simma, coord., *The Charter of the United Nations: A Commentary*, vol. I, segunda edición (Oxford, Oxford University Press, 2002), párr. 21.

⁴⁰ Véase párrafo 3 *supra*.

⁴¹ Véase, por ejemplo, Tribunal Europeo de Justicia, caso Kadi, casos conjuntos C-402/05 P y C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi y Al Barakaat International Foundation c. el Consejo y la Comisión*, 3 de septiembre de 2008, 47 ILM 923 (2008), párrs. 348 y 349, en que el Tribunal falló que, de hecho, se habían conculcado el derecho de defensa y el derecho a interponer un recurso efectivo de los demandantes.

⁴² *Ibid.*, párr. 370. El Tribunal Europeo de Justicia sostuvo que, en las circunstancias del caso, la imposición de medidas restrictivas constituía una limitación injustificada del derecho a la propiedad.

personas concretas, pueden tener sobre los derechos humanos, como se pone de manifiesto en el análisis empírico de las sanciones económicas realizado por Hufbauer y Schott⁴³.

29. A este respecto, pueden servir de orientación, hasta cierto punto, las respuestas dadas en contestación a una nota verbal enviada por el ACNUDH⁴⁴ y recogidas en los informes anuales del Secretario General a la Asamblea General en las que los gobiernos expresan su opinión sobre la incidencia y los efectos negativos de las medidas coercitivas unilaterales en su población.

30. El alcance de la resolución 15/24 del Consejo de Derechos Humanos se limita al efecto de las medidas coercitivas unilaterales sobre los derechos humanos. Las medidas multilaterales como las autorizadas por las Naciones Unidas en virtud del Capítulo VII de la Carta o por la Unión Europea, por ejemplo, están excluidas *ipso facto* del ámbito del presente estudio. Un problema analítico fundamental que se plantea es que a veces los países son objeto de sanciones tanto unilaterales como multilaterales, lo que dificulta la evaluación de los distintos efectos⁴⁵.

31. Lo que está claro es que las medidas coercitivas unilaterales abarcan una serie de medidas, entre las que figuran los embargos comerciales, las restricciones financieras, las restricciones de la adquisición de bienes inmuebles, la congelación de activos, las restricciones en materia de visados y la retención de suministros médicos básicos y de piezas de repuesto para diversos tipos de maquinaria. Las medidas en cuestión extienden a menudo la aplicación extraterritorial de las normas nacionales, lo que afecta negativamente a los intereses de terceros Estados y de sus nacionales.

32. Las medidas coercitivas unilaterales consistentes en sanciones económicas pueden tener repercusiones de gran alcance sobre los derechos humanos de la población en general de los Estados a los que se aplican tales medidas⁴⁶. Las principales víctimas de esas

⁴³ G. Hufbauer y J. Schott, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy* (Institute for International Economics, 1985), págs. 32 y 33.

⁴⁴ Informe anual del Secretario General sobre los derechos humanos y las medidas coercitivas unilaterales (A/66/272), párr. 2.

⁴⁵ Según un artículo publicado por un grupo de investigadores médicos, existían "pruebas concluyentes de que, como consecuencia de la guerra del Golfo y de las sanciones comerciales impuestas, se triplicó la tasa de mortalidad de los niños iraquíes menores de 5 años. El grupo estimó que entre enero y agosto de 1991 fallecieron más de 46.900 niños (Alberto Ascherio y otros, "Effect of the Gulf war on infant and child mortality in Iraq", *The New England Journal of Medicine*, vol. 327, N° 13 (1992), págs. 931, 933 y 934). Véase también el documento de antecedentes sobre los efectos de las sanciones económicas impuestas al Iraq en los derechos humanos, preparado por el ACNUDH para la reunión del Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios, 5 de septiembre de 2000, párr. 6.

⁴⁶ Los Estados Unidos de América aplican medidas económicas contra Cuba desde hace más de medio siglo (A/66/272, pág. 8). Cuba mantiene que esas medidas tienen efectos devastadores sobre todos los ciudadanos cubanos independientemente de su edad, raza, sexo, religión o posición social (*ibid.*, págs. 8 a 11). Véase también Marc Bossuyt, "Consecuencias negativas de las sanciones económicas para el disfrute de los derechos humanos", documento de trabajo preparado para la Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (E/CN.4/Sub.2/2000/33). En el documento se concluía que el embargo impuesto a Cuba por los Estados Unidos afectaba a los derechos humanos de dos maneras distintas. 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" (párrs. 98 y 99). En segundo lugar, se señalaba que, al tratar de obligar a otros países a que también impusieran un embargo a Cuba, el Gobierno de los Estados Unidos estaba tratando de convertir un embargo unilateral en un embargo multilateral mediante medidas coercitivas. En el documento se llegaba a la conclusión de que el efecto de esas sanciones sería "aumentar aún más los sufrimientos del pueblo cubano e incrementar las violaciones de sus derechos humanos" (párr. 100).

medidas suelen ser las clases más vulnerables, en particular las mujeres, los niños, los enfermos y los ancianos, así como los pobres. Esos grupos sufren más las consecuencias de la denegación del acceso a material y medicamentos que pueden salvarles la vida, a productos alimenticios básicos y a material educativo. A otros se les impide incorporarse al mercado de trabajo. Así, se ha observado que "con las sanciones se elimina a la clase media, los pobres se hacen más pobres, y los ricos más ricos"; también se enriquecen quienes se dedican 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" (E/CN.4/Sub.2/2000/33, párr. 50). Ello parece indicar que, a menudo, las medidas coercitivas unilaterales tienen efectos negativos que parecen afectar de manera desproporcionada a los pobres y a los grupos vulnerables, es decir, a las mismas personas a las que los principios de derechos humanos tratan de dar salvaguardias particulares.

33. Además, hay varios factores que se deben considerar cuando se evalúan los efectos de las medidas coercitivas unilaterales sobre los derechos humanos en un país determinado. Para empezar, se deben examinar muy atentamente el volumen y el tipo de comercio o de finanzas afectados, ya que las restricciones de las corrientes de capital y del comercio internacional pueden, de diversas maneras y a diferentes niveles, reducir el ingreso nacional del Estado de que se trate. Ello puede exacerbar problemas sociales tales como el desempleo. También se debe analizar el alcance de los vínculos económicos entre el Estado que impone la medida y el Estado al que se aplica esta, puesto que ese alcance guarda relación directa con la gravedad de los efectos. La búsqueda de proveedores alternativos de los productos de primera necesidad que sean objeto de sanciones puede ser costosa y lenta. Mientras tanto, la población puede verse afectada negativamente por la falta de medicamentos y de otros productos de primera necesidad. Las medidas coercitivas unilaterales tienden a repercutir sobre las necesidades básicas de la población y, por ende, sobre el disfrute de sus derechos humanos más fundamentales. Cuando los efectos negativos afectan a los pobres, a los débiles y a los vulnerables, la falta de resiliencia y de protección social de estos puede exacerbar los efectos.

34. Las medidas coercitivas unilaterales a largo plazo pueden causar problemas sociales y suscitar preocupaciones humanitarias en relación con los sectores más vulnerables de la sociedad. En los informes de los Estados a los que se aplican esas medidas se sostiene que las medidas coercitivas unilaterales pueden incidir negativamente en sus mercados laborales, lo que afecta a los derechos consagrados en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

35. Las medidas coercitivas unilaterales que repercuten en el logro de un nivel de vida adecuado, incluyendo en particular la asistencia médica, la alimentación, el vestido y la vivienda, repercutirían en la aplicación del artículo 25, párrafo 1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y de los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

36. Las mujeres parecen verse afectadas de manera desproporcionada por los efectos de las medidas coercitivas unilaterales, lo que obstaculiza la aplicación del artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Las personas con discapacidad también parecen verse afectadas de manera desproporcionada por esos efectos, lo que dificulta la aplicación del artículo 1 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

37. Algunos Estados consideran, basándose en el Artículo 1, párrafo 2, y en el Artículo 55 de la Carta de las Naciones Unidas, que las medidas coercitivas unilaterales vulneran el derecho a la libre determinación. Por último, esos Estados señalan que las medidas coercitivas unilaterales también pueden llevar a la privación de los medios de subsistencia y pueden constituir un obstáculo para hacer efectivo el derecho al desarrollo.

38. La Alta Comisionada para los Derechos Humanos señala que incluso las sanciones cuidadosamente selectivas impuestas para poner fin a graves violaciones de los derechos humanos, como parte de una iniciativa diplomática más amplia y preferiblemente en un marco multilateral, han de estar sujetas a estrictas condiciones⁴⁷. No se deben imponer más tiempo del necesario, deben ser proporcionales y estar sujetas a las salvaguardias adecuadas en materia de derechos humanos, entre ellas la evaluación y la supervisión de sus efectos sobre los derechos humanos realizadas por expertos independientes. En particular, los efectos positivos que cabría razonablemente esperar que tengan las sanciones impuestas con el objetivo de proteger los derechos humanos han de contrarrestar los efectos negativos, teniendo en cuenta la opinión de la población que sufre las violaciones de los derechos humanos que dieron lugar a las sanciones, así como las repercusiones sobre los sectores más vulnerables de la sociedad. En este contexto, hay que tener presente que generalmente las sanciones selectivas encaminadas a ejercer presión sobre los dirigentes concretos que son responsables de la situación en materia de derechos humanos tienen efectos menos perjudiciales sobre la población en general que las medidas que afectan a la economía en su conjunto.

V. Recomendaciones

39. **Las medidas adoptadas por los Estados en el ámbito internacional deben ser compatibles con los principios del derecho internacional consuetudinario y con la Carta de las Naciones Unidas, con arreglo a la interpretación de la Corte Internacional de Justicia.**

40. **Los Estados deben abstenerse de adoptar medidas coercitivas unilaterales que incumplan las obligaciones que les incumben en materia de derechos humanos en virtud del derecho internacional convencional o consuetudinario.**

41. **Todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas deben evitar la aplicación de medidas coercitivas que tengan efectos negativos sobre los derechos humanos, en particular sobre los más vulnerables. Cuando se impongan esas medidas, es imperativo establecer salvaguardias explícitas para proteger los derechos humanos.**

42. **Se insta a los Estados a que adopten medidas que aseguren que los suministros básicos, como medicamentos y alimentos, no se utilicen como instrumentos para ejercer presión política y que en ninguna circunstancia se prive a las personas de sus medios básicos de subsistencia. Estas recomendaciones deben también ser aplicables en caso de conflicto armado, de conformidad con el derecho internacional humanitario. Habida cuenta de que las medidas coercitivas excesivamente amplias pueden vulnerar los derechos humanos más fundamentales, se debe hacer todo lo posible por limitarlas.**

⁴⁷ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 8, párr. 1: "El Comité no discute en modo alguno la necesidad de imponer sanciones cuando sea apropiado de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas o con otras normas aplicables de derecho internacional. Pero también se deben considerar plenamente aplicables en tales casos las disposiciones de la Carta que se refieren a los derechos humanos (Arts. 1, 55 y 56)". Véase también el informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación sobre su misión a Madagascar (A/HRC/19/59/Add.4, párr. 51), en el que el Relator Especial adopta la posición de que las sanciones, aun cuando de otro modo sean legítimas, han de respetar los derechos humanos, proteger el núcleo esencial de los derechos económicos, sociales y culturales e incluir las excepciones humanitarias pertinentes y garantías procesales.