



Asamblea General

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

Consejo de Derechos Humanos

28º período de sesiones

Temas 3 y 5 de la agenda

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

Órganos y mecanismos de derechos humanos

Informe de investigación sobre la marcha de los trabajos del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos en que figuran recomendaciones sobre mecanismos para evaluar las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos y promover la rendición de cuentas

GE.15-02211 (S) 050315 050315



* 1 5 0 2 2 1 1 *

Se ruega reciclar



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–5	3
II. Ámbito del informe	6	4
III. Noción de medidas coercitivas unilaterales	7–13	4
IV. Repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos	14–20	6
V. Estudios de casos	21–42	9
A. Cuba	22–28	9
B. Zimbabwe	29–31	11
C. República Islámica del Irán	32–36	11
D. Franja de Gaza	37–39	13
E. Repercusiones de las medidas coercitivas unilaterales en terceros Estados: el caso del Pakistán	40–42	13
VI. Mecanismos posibles para evaluar las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales y promover la rendición de cuentas	43–58	14
A. Dificultad resultante de la limitación territorial y jurisdiccional de las obligaciones	47–51	15
B. El imperativo de la rendición de cuentas	52–54	17
C. Acceso a pruebas independientes	55	18
D. Consideración de la eficiencia financiera y administrativa	56	18
E. Necesidad de garantizar los conocimientos especializados más apropiados...	57	18
F. Reducción al mínimo de la politización	58	18
VII. Observaciones finales y recomendaciones	59–66	19

I. Introducción

1. A la luz de la creciente preocupación por las repercusiones negativas que tienen las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos¹, el Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 19/32, pidió a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) que organizara un taller para examinar la cuestión de la relación entre los derechos humanos y las medidas coercitivas unilaterales, incluidos los diversos aspectos relacionados con las repercusiones negativas que tienen las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos de las poblaciones afectadas, en el que participaran Estados, expertos académicos y representantes de la sociedad civil. En el taller, que se celebró en abril de 2013, se examinaron las diversas cuestiones y opiniones relativas a la cuestión, como la legitimidad de esas medidas desde la perspectiva de los derechos humanos. Se presentaron al Consejo para su examen varias conclusiones y recomendaciones, entre ellas una propuesta de que se encomendara al Comité Asesor la realización de un examen general de mecanismos independientes para evaluar las repercusiones de las medidas coercitivas unilaterales y promover la rendición de cuentas².

2. En su resolución 24/14, el Consejo de Derechos Humanos solicitó al Comité Asesor que, sobre la base de investigaciones, preparara un informe con recomendaciones sobre un mecanismo para evaluar las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos y promover la rendición de cuentas. El presente informe sobre la marcha de los trabajos, que deberá presentarse al Consejo en su 28º período de sesiones, se preparó atendiendo a esa solicitud. En la resolución 24/14, el Consejo solicitó también al Comité Asesor que, durante la preparación del informe, recabara opiniones y aportaciones de los Estados Miembros, los procedimientos especiales pertinentes, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales (ONG). Asimismo, solicitó al ACNUDH que organizara un taller sobre las repercusiones que tiene la aplicación de medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos de las poblaciones afectadas de los Estados contra los cuales van dirigidas, en particular las repercusiones socioeconómicas en las mujeres y los niños, y que preparara un informe sobre las conclusiones del taller y lo presentara al Consejo en su 27º período de sesiones. De conformidad con esa solicitud, el 23 de mayo de 2014 se celebró un taller en Ginebra, y sus conclusiones se presentaron al Consejo en su 27º período de sesiones³. El informe sobre la marcha de los trabajos también ha aprovechado en gran medida los resultados del taller.

3. En cumplimiento de lo dispuesto en la recomendación 12/6 del Consejo de Derechos Humanos, el Comité Asesor estableció un grupo de redacción integrado por Mikhail Lebedev, Obiora Chinedu Okafor, Ahmer Bilal Soofi, Jean Ziegler e Imeru Tamrat Yigezu. El grupo de redacción eligió Presidente al Sr. Ziegler y Relator al Sr. Yigezu⁴. El Comité pidió al grupo de redacción que presentara al Comité en su 13º período de sesiones un proyecto de informe sobre la marcha de los trabajos, teniendo en cuenta las respuestas al cuestionario distribuido después del debate celebrado en el 12º período de sesiones y posteriormente lo distribuyera a los Estados Miembros, los procedimientos especiales

¹ Véanse, por ejemplo, las resoluciones de la Asamblea General 66/156 y 67/170. Véanse también A/65/199, A/66/138, A/67/181 y A/68/211.

² A/HRC/24/20, párr. 31.

³ Véase A/HRC/27/32.

⁴ Los miembros del grupo de redacción agradecen a Herman Gill y Joanna Enns de la Osgoode Hall Law School, Universidad de York, Toronto (Canadá) y a Mohammed Mahmood Al-Hinai por sus valiosas aportaciones de investigación al presente estudio.

pertinentes, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales.

4. En consecuencia, en agosto de 2014 el grupo de redacción presentó al Comité Asesor en su 13º período de sesiones un proyecto de informe sobre la marcha de los trabajos⁵. En el período de sesiones, los miembros del Comité, así como los Estados y las ONG, proporcionaron valiosas observaciones y aportaciones sobre el proyecto de informe. En su decisión 13/5, adoptada en el período de sesiones, el Comité tomó nota del proyecto de informe sobre la marcha de los trabajos y solicitó al grupo de redacción que redistribuyera el cuestionario preparado anteriormente a fin de seguir recabando las opiniones y aportaciones de los diversos interesados, para poder fundamentar mejor los trabajos. Además, pidió al grupo de redacción que ultimara el proyecto de informe sobre la marcha de los trabajos, teniendo en cuenta los debates celebrados en su 13º período de sesiones, y que lo presentara al Consejo de Derechos Humanos en su 28º período de sesiones.

5. A noviembre de 2014, habían respondido al cuestionario 12 Estados, 1 organización intergubernamental, 1 procedimiento especial, 3 instituciones nacionales de derechos humanos y 1 ONG⁶.

II. **Ámbito del informe**

6. En cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 24/14 del Consejo de Derechos Humanos, el presente informe se centra en las repercusiones negativas que tienen las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos de la población civil de los Estados contra los cuales van dirigidas, y comprende recomendaciones sobre el mecanismo apropiado que puede utilizarse para evaluar las repercusiones negativas de esas medidas y promover la rendición de cuentas. Por consiguiente, la cuestión de la legalidad de las medidas coercitivas unilaterales no está comprendida en el ámbito del informe. Esta cuestión ya ha sido ampliamente examinada en el estudio temático del ACNUDH sobre las repercusiones de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos⁷, y fue también tema de debate durante los dos talleres que, a petición del Consejo, organizó el ACNUDH en abril de 2013 y mayo de 2014⁸.

III. **Noción de medidas coercitivas unilaterales**

7. La expresión "medidas coercitivas unilaterales" es reciente. En varios estudios sobre el tema, así como en documentos y resoluciones de las Naciones Unidas, se ha utilizado en un sentido general para referirse a medidas como las "sanciones económicas unilaterales", las "medidas económicas unilaterales" y las "medidas económicas coercitivas". A la fecha, no parece haber una definición convenida de mutuo acuerdo para la expresión "medidas

⁵ A/HRC/AC/13/CRP.2.

⁶ Belarús, Colombia, Cuba, Ecuador, Honduras, Irán (República Islámica del), Kuwait, Líbano, México, Qatar, República Árabe Siria y Trinidad y Tabago; la Unión Europea; el Experto Independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo; la Defensoría Pueblo del Estado (Estado Plurinacional de Bolivia), el Consejo Nacional de Derechos Humanos (Madagascar) y la Institución Nacional de Derechos Humanos de Rumania; y la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos.

⁷ A/HRC/19/33.

⁸ Véanse las ponencias presentadas y las declaraciones formuladas durante los talleres, las cuales pueden consultarse en el sitio web del ACNUDH, en la sección relativa a la cuestión de los derechos humanos y las medidas coercitivas unilaterales

coercitivas unilaterales". A pesar del intenso debate que en las últimas décadas ha suscitado la expresión entre académicos y en los distintos órganos de las Naciones Unidas, sigue siendo difícil en varios aspectos establecer una definición para esta expresión y, en particular, los principales elementos que han de utilizarse para describirla.

8. La definición más corriente de la expresión es "las medidas económicas adoptadas por un Estado para obligar a otro Estado a modificar su política"⁹. Sin embargo, algunos estudios recientes al respecto tienden a considerar que la expresión "unilaterales" puede utilizarse en un sentido más amplio e incluir a Estados, grupo de Estados y organizaciones regionales "autónomas", a menos que esas medidas estén autorizadas en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas¹⁰. En un artículo reciente, un autor afirmó que "... cabe establecer una distinción entre la práctica de las sanciones unilaterales de Estados y organizaciones individuales, como la Unión Europea, los Estados Unidos de América, el Canadá o el Japón, y las sanciones obligatorias del [Consejo de Seguridad]"¹¹. Actualmente parece que este enfoque de la definición de las medidas coercitivas unilaterales ha obtenido apoyo, en mayor o menor medida. Dada la adopción por Estados, cada vez más frecuente en la actualidad, de las denominadas sanciones "específicas" o "selectivas" contra personas, grupos y/o entidades que presuntamente pueden determinar cursos de acción en los Estados contra los cuales van dirigidas las sanciones o influir en ellos, al definir la expresión "medidas coercitivas unilaterales" debe también considerarse la posibilidad de tener en cuenta estas categorías de personas o entidades.

9. Sobre la base de las consideraciones anteriores, la definición de trabajo de la expresión "medidas coercitivas unilaterales" que se ha preferido a los efectos del presente estudio es " la adopción de medidas económicas, comerciales o de otra índole por un Estado, un grupo de Estados u organizaciones internacionales, que actúan de forma autónoma para obligar a otro Estado a modificar su política o para ejercer presión sobre personas, grupos o entidades en los Estados contra los cuales van dirigidas a fin de influir en un curso de acción sin la autorización del Consejo de Seguridad".

10. Las sanciones empleadas por los Estados, entre ellas las medidas coercitivas unilaterales, adoptan formas diversas o una combinación de medidas, que van desde la restricción o la interrupción del comercio o de las corrientes financieras y de inversión entre los países que sancionan y los países objeto de las sanciones, hasta restricciones en los intercambios sociales y culturales¹². La mayoría de estas categorías de sanciones, habitualmente denominadas sanciones tradicionales o generales, incluyen medidas coercitivas que tienen por objeto imponer una presión económica sobre los Estados contra los cuales van dirigidas impidiéndoles importar o exportar determinados bienes y servicios considerados de importancia estratégica, o se dirigen más concretamente contra los sectores bancario y financiero de los Estados objeto de las sanciones. Se considera que las sanciones "específicas" o "selectivas" son formas nuevas de medidas coercitivas destinadas a ejercer presión sobre personas o entidades que, según se cree, tienen poder de decisión política en los gobiernos contra los que van dirigidas o personas que, según se estima, participan en actos de terrorismo u otras formas de violencia y cuya conducta se considera inconveniente desde la perspectiva del Estado que sanciona. Esas sanciones pueden incluir la congelación de activos o la prohibición de viajar impuestas a personas, grupos o entidades de los países

⁹ Véase Andreas F. Lowenfeld, *International Economic Law* (Oxford, Oxford University Press, 2002), pág. 698.

¹⁰ Véanse A/HRC/24/20, párr. 11 y la ponencia de Antonios Tzanakopoulos, que puede consultarse en el sitio web del ACNUDH, en la sección sobre la cuestión de los derechos humanos y las medidas coercitivas unilaterales

¹¹ Clara Portela, "The EU's Use of 'Targeted' Sanctions: Evaluating Effectiveness", *EU Foreign Policy*, documento de trabajo del Centro de Estudios Políticos Europeos, N° 391, 11 de marzo de 2014.

¹² Para una descripción más detallada de las sanciones, véase E/CN.4/Sub.2/2000/33.

objeto de las sanciones; también pueden dirigirse contra productos básicos específicos que se prohíbe exportar de los Estados contra los cuales van dirigidas las sanciones o importar a dichos Estados (como los diamantes o los artículos de lujo, o los embargos de armas)¹³.

11. La diversidad de las sanciones entraña una diversidad en sus repercusiones negativas en los derechos humanos. Las sanciones pueden variar considerablemente en cuanto a sus motivaciones, y en algunos casos incluso se utilizan como arma geopolítica. Parece estar prácticamente establecido que reconfigurar los mercados locales y mundiales, destruir las economías competitivas, cuestionar la credibilidad y el liderazgo soberanos, poner en peligro las conversaciones de conciliación, desestabilizar gobiernos y convertir países independientes en Estados fallidos pueden dar lugar a una desaceleración del crecimiento económico mundial. A su vez, esas situaciones pueden tener repercusiones negativas en los medios de subsistencia de las poblaciones desfavorecidas de los países sancionados e incluso del país de origen de las sanciones.

12. Las medidas coercitivas unilaterales que son de carácter general tienen por objeto causar dificultades económicas y políticas en los Estados contra los cuales van dirigidas; por lo tanto, no hacen ninguna distinción real entre los Estados objeto de las sanciones y la población civil que reside en esos Estados, incluidos los niños, las mujeres y otros grupos marginados, que son los que soportan el mayor peso de esas graves dificultades económicas. Por consiguiente, las medidas coercitivas unilaterales de carácter general suelen tener repercusiones negativas en el disfrute de los derechos humanos de la población civil de los Estados objeto de las sanciones, afectan de manera desproporcionada a los pobres y los grupos vulnerables de la sociedad, en particular en lo que respecta al acceso a la alimentación, la atención de la salud y los medios de subsistencia básicos, contrariamente a las declaraciones políticas de los países iniciadores y, por su carácter, dan lugar al empeoramiento de la usurpación, limitación y restricción de los derechos humanos y las libertades fundamentales consagrados en los instrumentos universales, o constituyen su causa fundamental.

13. Las "sanciones selectivas", en cambio, están concebidas para ejercer presión económica sobre determinadas personas o entidades y, por lo tanto, pueden no entrañar repercusiones negativas para el disfrute de los derechos humanos de la población civil en general. Esto de ninguna manera implica que las sanciones selectivas no dan lugar a violaciones de los derechos humanos de las personas o entidades afectadas, en particular en lo que respecta a sus derechos civiles y políticos¹⁴. Sin embargo, dado que las sanciones generales son las que suelen tener repercusiones negativas en el disfrute de los derechos humanos de la población civil de los Estados contra los cuales van dirigidas, el presente estudio se centra principalmente en las medidas de ese tipo.

IV. Repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos

14. En varias resoluciones y declaraciones aprobadas por órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas, como la Comisión de Derechos Humanos, se ha expresado

¹³ Véase Bernard Sitt *et al*, *Sanctions and Weapons of Mass Destruction in International Relations* (Ginebra, Geneva Centre for Security Policy, 2010).

¹⁴ Véanse Thomas Biersteker y Sue Eckert, "Addressing Challenges to Targeted Sanctions: An Update of the 'Watson Report'", Watson Institute, Ginebra, 2009; y Bardo, Fassbender, "Targeted Sanctions and Due Process: The responsibility of the UN Security Council to ensure that fair and clear procedures are made available to individuals and entities targeted with sanctions under Chapter VII of the UN Charter", estudio encargado por la Oficina de las Naciones Unidas de Asuntos Jurídicos, Oficina del Asesor Jurídico. Véase también A/HRC/19/33, párr. 27.

preocupación creciente por las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales, incluidas las sanciones, en el disfrute de los derechos humanos, en particular sus repercusiones negativas en los derechos humanos de la población civil de los Estados contra las cuales van dirigidas y, más aún, en los grupos vulnerables, como las mujeres, los niños, las personas de edad y las minorías¹⁵. El Consejo de Derechos Humanos ha seguido esta tendencia¹⁶.

15. El consenso general es que las medidas coercitivas unilaterales, en particular las que son de carácter general y se manifiestan en la forma de bloqueos comerciales y restricciones a las corrientes financieras y de inversiones entre el Estado que sanciona y los Estados objeto de las sanciones, pueden tener graves repercusiones en el disfrute de los derechos humanos de la población civil tanto de los Estados contra los que van dirigidas como de otros Estados. La razón de ello es que las sanciones económicas en general, incluidas las medidas coercitivas unilaterales, independientemente de su intención declarada (como la de prevenir violaciones manifiestas de los derechos humanos en los Estados contra los cuales van dirigidas), por lo general se traducen en repercusiones graves en la población en general, y en particular en los grupos vulnerables de la sociedad, que son las verdaderas víctimas de ese tipo de sanción, en lugar de los Estados o gobiernos contra los que supuestamente están dirigidas¹⁷. A este respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su observación general N° 8 sobre la relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales, declaró que los habitantes de un país dado no pierden los derechos económicos, sociales y culturales porque se haya demostrado que sus dirigentes han violado normas relativas a la paz y la seguridad internacionales¹⁸. Si bien esta observación parece aplicarse a las sanciones aprobadas por el Consejo de Seguridad, se aplica igualmente a las medidas coercitivas unilaterales.

16. Varias obligaciones de derechos humanos de los Estados incorporadas en los diversos instrumentos internacionales fundamentales de derechos humanos prevén limitaciones de las medidas coercitivas unilaterales que tienen repercusiones en el disfrute de los derechos humanos de la población civil de los Estados contra los cuales van dirigidas. Figuran entre ellas: el derecho a la vida¹⁹; el derecho a un nivel de vida adecuado, que incluye la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica²⁰; y el derecho a la salud²¹. A este respecto, en la Declaración y Programa de Acción de Viena se insta a los Estados:

a 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

¹⁵ Véanse las resoluciones de la Asamblea General 51/103, 52/120, 53/41, 54/172, 66/156, 67/170 y S-27/2, párr. 30; y el Documento Final de la Cumbre Mundial (resolución 60/1), párrs. 106 a 110; la resolución 2000/1 de la Comisión de Derechos Humanos; la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, párr. 145; y la resolución 1997/35 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías.

¹⁶ Resoluciones 15/24 y 24/14 y decisión 18/120.

¹⁷ Véase A/50/60-S/1995/1, párr. 70.

¹⁸ E/C.12/1997/8, párr. 16.

¹⁹ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 3; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 6, párr. 1; Convención sobre los Derechos del Niño, art. 6, párr. 1.

²⁰ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 25, párr. 1; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 11, párr. 1; Convención sobre los Derechos del Niño, art. 27, párr. 1.

²¹ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, arts. 11, párr. 2; y 12, párr. 1.

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 necesarios²².

17. Estudios anteriores llevados a cabo a solicitud de la Subcomisión de Derechos Humanos y por el Consejo de Derechos Humanos ya documentaron las posibles repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en la población civil de los Estados contra los que van dirigidas y en la de otros Estados, e incluyen estudios de casos que documentan las repercusiones de esas medidas. Esos estudios establecieron claramente las probables y reales repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en la población civil, en particular en los grupos vulnerables, como las mujeres, los niños, los enfermos y los ancianos, así como en los pobres, causadas por la privación del acceso a los servicios básicos, como los equipos y medicamentos esenciales para salvar vidas, los alimentos y el equipo educativo, y por la pérdida de puestos de trabajo. También indicaron que las medidas coercitivas unilaterales de larga duración tienen repercusiones negativas más graves en los derechos económicos, sociales y culturales de la población afectada consagrados en los principales instrumentos de derechos humanos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²³.

18. En este sentido, las ponencias presentadas durante los talleres organizados por el ACNUDH en abril de 2013 y mayo de 2014 pusieron de relieve algunas de las repercusiones negativas de las medidas coercitivas tanto multilaterales como unilaterales en el disfrute de los derechos humanos de la población civil, en particular las consecuencias desproporcionadas que tienen esas medidas en las mujeres y los niños. Uno de los ponentes subrayó que las repercusiones de las medidas coercitivas unilaterales afectaban más profundamente a las mujeres y las comunidades marginadas, y que las mujeres eran las primeras en perder el empleo, tener que abandonar los estudios superiores, sufrir de malnutrición y enfrentar inseguridad alimentaria. La ponente dio ejemplos pertinentes concretos de la difícil situación de las mujeres y los niños en la República Islámica del Irán y Cuba²⁴. En varias de las ponencias presentadas en el taller llevado a cabo en mayo de 2014, se demostraron de manera inequívoca las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales y multilaterales en el disfrute de los derechos humanos en los Estados contra los que van dirigidas y en otros Estados, en particular los de las mujeres, los niños, las minorías, los ancianos y las personas con discapacidad. Los ponentes citaron ejemplos de dichas repercusiones en Estados como el Iraq, la República Islámica del Irán, la ex-Yugoslavia, Haití y Myanmar²⁵.

19. Casi todas las respuestas a la pregunta relativa a las repercusiones de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos pusieron de relieve el hecho de que tales medidas solían tener repercusiones negativas en la población civil de los Estados contra los que iban dirigidas y en otros Estados y, en particular en las mujeres, los niños, los ancianos y las personas con discapacidad. Entre los ejemplos dados por los

²² A/CONF.157/23, párr. 31.

²³ Véase A/HRC/27/32. Véase también la nota 11.

²⁴ Anuradha M. Chenoy, ponencia presentada en el taller sobre los diversos aspectos relacionados con la repercusión que tiene la aplicación de medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos de las poblaciones afectadas de los Estados contra los cuales van dirigidas, Ginebra, 5 de abril de 2013.

²⁵ Véanse en particular las ponencias presentadas por Haifa Zangana, Dursun Peksen y Sarah Zaidi en el taller sobre las repercusiones que tiene la aplicación de medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos de las poblaciones afectadas de los Estados contra los cuales van dirigidas, en particular las repercusiones socioeconómicas en las mujeres y los niños, Ginebra, 23 de mayo de 2014.

encuestados con respecto a los derechos humanos afectados por las medidas coercitivas unilaterales se incluyeron los derechos a la vida, a la alimentación, a la salud, al empleo y a la educación, así como el derecho al desarrollo. También indicaron que las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en los Estados contra los cuales iban dirigidas se agravaban, en mayor grado, cuando ese Estado dependía económicamente del Estado que imponía la medida.

20. En varios estudios e informes se puso de relieve la dificultad de evaluar las repercusiones de las medidas coercitivas unilaterales, en particular las que son de carácter general. Se recomendó al respecto un mecanismo más sólido e independiente para evaluar y vigilar las repercusiones de esas medidas, por ejemplo promoviendo la rendición de cuentas a este respecto²⁶. Entre las razones que dan lugar a esa dificultad cabe señalar las restricciones al acceso al país objeto de la imposición de sanciones y, cuando esas medidas se imponen en conjunción con sanciones multilaterales, la dificultad de distinguir las repercusiones negativas en el disfrute de los derechos humanos de la población afectada resultantes específicamente de las medidas coercitivas unilaterales. De ahí que, cuando se considere el establecimiento de un mecanismo adecuado para evaluar y vigilar las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, es esencial establecer un órgano que, en la medida de lo posible, pueda tener acceso a los Estados objeto de las medidas que pueden afectar los derechos humanos y posea los conocimientos especializados necesarios para llevar a cabo esa tarea.

V. Estudios de casos

21. A la fecha, se dispone de pocos estudios de casos sobre las repercusiones de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos de la población civil de los Estados contra los que van dirigidas o de otros Estados. Los estudios de casos que figuran a continuación, que están bien documentados, sirven para poner de relieve algunas de las principales repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos en los Estados contra los que van dirigidas y en otros Estados.

A. Cuba

22. Las sanciones económicas contra Cuba fueron impuestas inicialmente por los Estados Unidos de América en la década de 1960, y fueron modificadas luego por la Ley de la Democracia Cubana, de 1992, la Ley Helms-Burton, de 1996, y otras disposiciones legislativas y ejecutivas. Estas leyes esencialmente imponen un bloqueo económico, comercial y financiero contra Cuba²⁷.

23. En los Estados Unidos, el Congreso aprobó la Ley de Reforma de las Sanciones Comerciales y Mejora de las Exportaciones en octubre de 2000. La Ley atenuó en cierta medida la aplicación del bloqueo y permitió la venta de productos agrícolas y medicinas a Cuba por razones humanitarias. A partir de 2005 se exigió que las exportaciones a Cuba se

²⁶ Véanse Gary Haufbauer, Jeffrey Schott y Kimberly Elliot, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, 2ª edición (Washington, D.C., Peterson Institute, 1990), págs. 32 y 33; y Richard Garfield, "The Impact of Economic Sanctions on Health and Well-being", documento de la Red de Ayuda y Rehabilitación, Instituto de Desarrollo de Ultramar, Londres, 1999.

²⁷ Para más detalles sobre las sanciones económicas impuestas por los Estados Unidos de América contra Cuba, véase Benhamin Manchak, "Comprehensive economic sanctions, the right to development, and constitutionally impermissible violations of international law", *Boston College of Third World Law Journal*, vol. 30, N° 2 (2010), págs. 421 a 424.

hicieran mediante pago anticipado en efectivo, en virtud del cual debía efectuarse el pago completo antes de que los productos fueran enviados a Cuba; las transacciones debían realizarse a través de bancos en un tercer país. En 2009, el Gobierno de los Estados Unidos atenuó las restricciones permitiendo que el Gobierno de Cuba pagara productos alimentarios y agrícolas después de que se hubiera hecho el envío²⁸.

24. El bloqueo impuesto por los Estados Unidos al envío de medicamentos y tecnologías a Cuba ha dado lugar a limitaciones del ejercicio de los derechos humanos de los ciudadanos de Cuba. Amnistía Internacional ha demostrado, sobre la base de varios informes de determinación de los hechos, que el bloqueo ha contribuido a la malnutrición que afecta principalmente a las mujeres y los niños, a la falta de abastecimiento de agua y a la falta de medicamentos²⁹. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos calificó los efectos del bloqueo sobre el pueblo cubano como "desastrosos"³⁰. Según la American Association for World Health, que llevó a cabo un estudio detallado sobre la salud en Cuba, el bloqueo sobre la alimentación y el bloqueo *de facto* sobre los suministros médicos habían causado estragos en el ejemplar sistema de atención primaria de la salud de la isla³¹.

25. Según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Cuba no puede importar productos nutricionales destinados a los niños y al consumo en las escuelas, los hospitales y las guarderías³². Además, la escasez de alimentos está vinculada con un brote devastador de neuropatía que afectó a decenas de miles de personas. Según una estimación, el consumo diario de calorías se redujo en un 33% entre 1989 y 1993³³.

26. El bloqueo también restringe el acceso del Estado a productos químicos para el tratamiento del agua y a piezas de repuesto para el sistema de abastecimiento de agua de la isla. Esto ha dado lugar a graves recortes en el suministro de agua potable segura, lo que a su vez se ha convertido en un factor en el aumento de la incidencia de las tasas de morbilidad y mortalidad debido a las enfermedades transmitidas por el agua.

27. El acceso a los medicamentos y equipos esenciales también se ha visto afectado por las sanciones. De los 1.297 medicamentos aún disponibles en Cuba en 1991, los médicos ahora tienen acceso a únicamente 889, y muchos de ellos solo ocasionalmente. Como la mayoría de los principales fármacos nuevos son desarrollados por empresas farmacéuticas de los Estados Unidos, los médicos cubanos tienen acceso a menos del 50% de los medicamentos nuevos disponibles en el mercado mundial. Debido a los efectos directos o indirectos del bloqueo, en algunas clínicas cubanas escasean los suministros médicos más rutinarios o se carece totalmente de ellos³⁴. En el caso de los pacientes con trastornos psiquiátricos, tampoco se dispone de medicamentos avanzados. El bloqueo impuesto contra Cuba no solo afecta el suministro de medicamentos. Los servicios de salud dependen del funcionamiento de la infraestructura de agua y saneamiento, la electricidad y el equipo de diversos tipos, como el de rayos X y los refrigeradores para almacenar las vacunas. El

²⁸ Amnistía Internacional, "El embargo estadounidense contra Cuba: su impacto en los derechos económicos y sociales", 2009.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ A/HRC/4/12, párr. 7.

³¹ American Association for World Health, *The Impact of the U.S. Embargo on Health and Nutrition in Cuba*, marzo de 1997, pág. 16.

³² *Ibid.*

³³ María C. Werlau, "The Effects of the U.S. Embargo on Health and Nutrition in Cuba: A Critical Analysis", *Cuba in Transition*, 1998.

³⁴ *Ibid.*

bloqueo también ha ralentizado la renovación de hospitales, clínicas y centros de atención para ancianos³⁵.

28. Según el Gobierno de Cuba, el Estado se ve obligado a pagar precios y fletes superiores a los de mercado por los productos que debe comprar y traer desde mercados distantes como consecuencia del bloqueo que, además, impone condiciones onerosas al crédito y al comercio e impide el acceso a muchos productos y tecnologías. Se estima que el bloqueo contra Cuba crea un impuesto virtual de un 30% a todas las importaciones³⁶.

B. Zimbabwe

29. La Unión Europea impuso sanciones a los dirigentes de Zimbabwe en 2002. Las sanciones incluyen, entre otras cosas, sanciones selectivas en forma de una prohibición de viajar y la congelación de los activos de los miembros del Gobierno y de las personas y entidades asociados con él. El origen de la motivación de las sanciones fue la reforma agraria iniciada por el Presidente Mugabe en 2000/01, que supuso la expropiación de tierras de los agricultores blancos, y se vio acompañada de una ola de violencia política y de la intimidación de la oposición³⁷.

30. La población del país, 13 millones de personas, ha sufrido a causa de las sanciones. Las tasas de pobreza y desempleo son elevadas, y la infraestructura es sumamente escasa. A causa de enfermedades como el VIH/SIDA, la fiebre tifoidea y la malaria, la esperanza de vida media del país es de entre 53 y 55 años. El país es rico en minerales, pero esto no se ha traducido en un crecimiento económico sostenible ni en prosperidad para su población.

31. En un informe publicado en 2010, el UNICEF concluyó que alrededor del 34% de los niños menores de 5 años estaban rezagados en su desarrollo, el 2% sufrían retrasos del crecimiento y el 10% tenían peso inferior al normal. Zimbabwe tiene una de las tasas más altas de niños huérfanos en el mundo (el 25% de todos los niños) y la experiencia de violencia y malos tratos está muy generalizada. Como mínimo, el 21% de la primera relación sexual de las niñas es forzada, y tanto las mujeres como los hombres (el 48% y el 37%, respectivamente) consideran que la violencia familiar es aceptable. La imposición de castigos corporales es legal. Dos terceras partes de los niños señalan haber sufrido ese tipo de castigo en la escuela. La combinación de pobreza, descuido y violencia contribuye al gran número de niños en movimiento, lo que, a su vez, da lugar a su migración en condiciones de riesgo y a su explotación³⁸.

C. República Islámica del Irán

32. Actuando por conducto del Consejo de Seguridad y de las autoridades regionales o nacionales, los Estados Unidos de América, los Estados miembros de la Unión Europea, el Japón, la República de Corea, el Canadá, Australia, Noruega, Suiza y otros Estados han puesto en marcha un conjunto sólido e interrelacionado de sanciones y medidas relativas a los sectores nuclear, financiero, energético, de misiles y de fletes y transporte de la República Islámica del Irán.

³⁵ Amnistía Internacional, El embargo estadounidense contra Cuba (véase la nota 28).

³⁶ Richard Garfield y Arah Santana, "The Impact of the Economic Crisis and US Embargo on health in Cuba", *American Journal of Public Health*, vol. 87, N° 1 (enero de 1997), págs. 15 a 20.

³⁷ C. Portela, "The EU's Use of 'Targeted' Sanctions" (véase la nota 11).

³⁸ Informe anual del UNICEF sobre Zimbabwe, que puede consultarse en www.unicef.org/zimbabwe/Zimbabwe2010_Annual_Report_Sept_2011.pdf.

33. Según una organización sin fines de lucro con sede en los Estados Unidos, las sanciones selectivas impuestas a los sectores de la banca, el gas y los seguros han causado estragos en la vida de muchos ciudadanos iraníes, ya que el aumento de los precios de estos sectores ha dado lugar a altos precios de los alimentos (un aumento del 1.500% en el período 2010-2012). Además de fortalecer la economía monetaria sumergida y aumentar la delincuencia, esto ha disminuido el acceso de la mujer a la educación superior. Las mujeres están siendo expulsados del mercado de trabajo. Además, las sanciones han provocado un desplome de la industria, un aumento vertiginoso de la inflación y un desempleo masivo. La clase media del país ha desaparecido, e incluso el acceso a los alimentos y las medicinas ha quedado comprometido³⁹.

34. Aunque los Estados Unidos de América y la Unión Europea sostienen que las sanciones no se aplican a artículos para fines humanitarios, de hecho han afectado profundamente la distribución y la disponibilidad de los suministros médicos. La importación de medicamentos que contienen antibióticos (de los tipos que no se producen en el país) ha disminuido en un 20,7%, y sus precios han aumentado en más del 300%. Las aproximadamente 20.000 personas que padecen talasemia en el país solo reciben durante unos pocos días los medicamentos que requieren mensualmente. Asimismo, los supervivientes de los ataques con armas químicas durante la guerra con el Iraq en el decenio de 1980, que necesitan medicamentos y equipo, por ejemplo inhaladores y dotación para trasplantes de córnea, se ven afectados por la escasez o la falta de suministros médicos. En general, los medicamentos utilizados para el tratamiento de la hemofilia, el cáncer, la talasemia, la esclerosis múltiple, el trasplante de riñones y la diálisis no se producen a nivel nacional, y entre los que sí lo son, la mayoría no tan eficaces como los importados de Europa y América del Norte. La escasez de medicamentos para esas enfermedades crónicas a menudo conduce a la muerte del paciente. Además, cada año se diagnostica algún tipo de cáncer a 85.000 iraníes; sin embargo, son escasos los equipos para proporcionarles quimioterapia y radioterapia. Si bien, en principio, las sanciones financieras impuestas a la República Islámica del Irán no abarcan los medicamentos y el equipo médico, a causa de ellas es casi imposible para los importadores iraníes sufragar los costos de su importación. En particular, al privar al país de los servicios de la Sociedad de Telecomunicaciones Financieras Interbancarias Mundiales (SWIFT), los pagos internacionales a empresas occidentales se han vuelto casi imposibles. Como resultado de ello, las empresas farmacéuticas occidentales, a menudo las únicas que producen esos medicamentos, prácticamente han dejado de exportar a la República Islámica del Irán, y cada año decenas de miles de pacientes mueren a consecuencia de ello. En consecuencia, las sanciones económicas han dado lugar a un deterioro de las condiciones de vida. Las personas que viven en la pobreza y en zonas marginadas son quienes más sufren las repercusiones de las sanciones⁴⁰.

35. Según el informe anual del UNICEF de 2012, la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años se redujo de 36 a 22,52 por cada 1.000 nacidos vivos entre 2000 y 2010. No obstante, de cada 1.000 niños, 20,3 mueren antes de cumplir 1 año, y 15,29 durante el primer mes de vida, datos estadísticos que ponen de relieve la necesidad de mejorar la atención de la salud neonatal. El informe también puso de manifiesto que la tasa de mortalidad media de los niños menores de 5 años en las regiones de bajos ingresos es tres veces mayor que la de las regiones de ingresos más elevados.

36. Debido a que las sanciones impuestas a la República Islámica del Irán son tanto unilaterales como multilaterales, es difícil distinguir las repercusiones concretas que tienen las sanciones unilaterales en el disfrute de los derechos humanos de la población civil.

³⁹ International Civil Society Network, "What the Women Say: Killing Them Softly: the Stark Impact of Sanctions on the Lives of Ordinary Iranians", reseña 3, julio de 2012.

⁴⁰ *Ibid.*

D. Franja de Gaza

37. Si bien con arreglo al derecho internacional los 1,7 millones de habitantes de la Franja de Gaza se encuentran bajo ocupación israelí, el Gobierno de Israel trata esta zona como si fuera una entidad extranjera, y somete a sus habitantes a un riguroso bloqueo económico y financiero.

38. Durante los 52 días de combates de julio y agosto de 2014, las bombas israelíes destruyeron o causaron daños graves a más de 53.000 viviendas de la Franja de Gaza. El actual bloqueo vulnera los derechos sociales, económicos y culturales de las personas afectadas por las sanciones unilaterales. La subalimentación es un fenómeno generalizado, especialmente entre los niños. Decenas de miles de familias viven en las ruinas de sus casas o en contenedores sin calefacción proporcionados por las autoridades locales. En diciembre de 2014 se comunicó al Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente la muerte por frío de varios niños menores de 10 años de edad.

39. Según numerosos informes de las Naciones Unidas y ONG, la falta de agua potable en la Franja de Gaza ha provocado la propagación de trastornos renales, que afectan gravemente la salud de cientos de miles de personas.

E. Repercusiones de las medidas coercitivas unilaterales en terceros Estados: el caso del Pakistán

40. Las sanciones unilaterales impuestas a la República Islámica del Irán, que se han venido revisado y ejecutado a lo largo del tiempo, han repercutido negativamente en tiempos más recientes en Estados vecinos a los que no estaban dirigidas, como el Pakistán, como consecuencia del bloqueo a un proyecto de gasoducto que para el Pakistán era de importancia crítica para superar su grave crisis energética⁴¹. En efecto, el desarrollo industrial del Pakistán se ha reducido desde que las industrias que dependen en gran medida de la electricidad y el gas comenzaron a hacer frente a la falta de suministro. El resultado de ello ha sido una creciente tasa de desempleo en una población predominantemente joven, con graves consecuencias para la economía y la sociedad y, sobre todo, para las personas afectadas. Además, los cortes programados de energía, que son endémicos en todo el país y llegan a durar hasta 18 horas diarias, han generado actos de violencia en forma de disturbios frecuentes⁴². Así pues, la crisis energética está obstaculizando el disfrute progresivo de los derechos socioeconómicos de los ciudadanos del Pakistán, además de poner en peligro sus derechos a la seguridad de la vida y a la propiedad.

41. Para hacer frente a la escasez de energía, el Gobierno del Pakistán firmó un acuerdo de miles de millones de dólares para el suministro diario de 21,23 millones de metros cúbicos de gas, extensibles a 28,31 millones, a través de un gasoducto procedente de la República Islámica del Irán⁴³. Esto permitiría reducir el déficit de gas del país hasta un nivel razonable y ayudaría a frenar el aumento de la inflación. Sin embargo, el proyecto de gasoducto se paralizó como consecuencia directa de las sanciones unilaterales impuestas

⁴¹ Faraz Ahmed Khan, "Power shortage leads to 12–18 hours of loadshedding", *Dawn*, 11 de abril de 2014.

⁴² Véanse "Power riots: Wapda Complex attacked for loadshedding", *Express Tribune*, 9 de abril de 2013; y "Another day of outrage at outages across Punjab", *Dawn*, 18 de junio de 2012.

⁴³ Zafar Butta, "IP gas pipeline: Iran wants assurance that Pakistan is 'all in'", *Express Tribune*, 25 de noviembre de 2013.

por los Estados Unidos de América a la República Islámica del Irán⁴⁴. De no poder completar el proyecto dentro de los plazos estipulados, el Pakistán deberá pagar multas por valor de 3 millones de dólares diarios. Cabe destacar que un Estado que ya soporta el peso de préstamos internacionales y locales no podría permitirse una carga financiera adicional de tal magnitud.

42. El no poder completar el proyecto tendría claramente repercusiones negativas en los derechos humanos de los ciudadanos del Pakistán, por ejemplo en sus derechos a la vida, la alimentación, la salud, el desarrollo, la educación y el empleo, entre otros derechos, así como en el crecimiento socioeconómico nacional. Estos derechos fundamentales están garantizados a los ciudadanos del Pakistán por tratados internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

VI. Mecanismos posibles para evaluar las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales y promover la rendición de cuentas

43. Al examinar los mecanismos que pueden utilizarse para evaluar las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales y/o mitigar sus repercusiones negativas en los derechos humanos, es esencial señalar desde un principio que los mecanismos posibles que se consideran en el presente estudio se centrarán, por razones obvias, en los órganos pertinentes de derechos humanos, ya que son los que poseen mayor competencia técnica y más personal especializado en materia de derechos humanos. Los órganos de derechos humanos se establecieron específicamente para promover y proteger todos los derechos humanos, y para velar por que se respeten las obligaciones de derechos humanos incorporadas en los instrumentos internacionales de derechos humanos y las demás que hayan contraído los Estados.

44. En consecuencia, los órganos que no están orientados hacia los derechos humanos, como la Organización Mundial del Comercio, están excluidos del ámbito del presente estudio, ya que su mandato no está directamente relacionado con la promoción de los derechos humanos⁴⁵. La Asamblea General y el Consejo de Seguridad pueden considerarse mecanismos que podrían cumplir este propósito, dado que con frecuencia se han ocupado de las repercusiones que podrían tener en los derechos humanos las sanciones, incluidas las medidas coercitivas unilaterales. Sin embargo, ninguno de esos órganos parece ser un mecanismo idóneo, dado que son más políticos y su práctica hasta la fecha indica que tienen dificultades para encontrar un equilibrio entre las medidas coercitivas unilaterales y los derechos humanos⁴⁶.

45. En general, los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas pueden dividirse en dos categorías amplias: los órganos creados en virtud de tratados, por una

⁴⁴ Aunque en la legislación de los Estados Unidos las sanciones impuestas a la República Islámica del Irán han estado en vigor desde hace más tiempo, la entidad iraní con la que el sistema de transporte interestatal de gas del Pakistán concertó el acuerdo de adquisición de gas fue sancionada específicamente el 24 de septiembre de 2012, es decir, después de que el Pakistán hubiera firmado el acuerdo. A partir de ese momento, el Pakistán ha venido expresando sus reservas por las repercusiones de las sanciones en el proyecto. Véase "Pakistan may face sanctions over gas pipeline with Iran: US", *Times of India*, 4 de octubre de 2013.

⁴⁵ Véase "Unilateral trade sanctions as a means to combat human rights abuses: legal and factual appraisal", *Mizan Law Review*, vol. 7, N° 1 (2013), págs. 108 a 116.

⁴⁶ Véase Sokol Braha, "The Changing Nature of U.S. Sanctions against Yugoslavia", *Michigan State University Journal of International Law*, N° 8 (1999), pág. 273.

parte, y sus homólogos creados en virtud de la Carta, por otra. Entre los órganos pertinentes creados en virtud de tratados figuran el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité de los Derechos del Niño, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de Derechos Humanos⁴⁷. Entre los órganos creados en virtud de la Carta figuran el Consejo de Derechos Humanos y sus mecanismos y procedimientos, como el mecanismo del examen periódico universal, el procedimiento de denuncia y los procedimientos especiales.

46. Dada la multiplicidad de órganos de derechos humanos creados en virtud de tratados y de la Carta de las Naciones Unidas y sus diferentes características y mandatos, sería necesario examinar más a fondo algunas de las principales consideraciones, dificultades y oportunidades que pueden tenerse en cuenta para determinar el candidato más idóneo para asumir la función de evaluar las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos y promover la rendición de cuentas a este respecto.

A. Dificultad resultante de la limitación territorial y jurisdiccional de las obligaciones

47. Habida cuenta de que las medidas coercitivas unilaterales son impuestas por un Estado contra otro o contra personas de otro Estado, una cuestión que se plantea es si los órganos de tratados podrían ser el mecanismo más apropiado para evaluar las medidas coercitivas unilaterales que afectan negativamente el disfrute de los derechos humanos y/o promover la rendición de cuentas al respecto. En general, las obligaciones contraídas por los Estados partes en casi todos los tratados de derechos humanos están expresadas en un sentido bastante restrictivo; por ejemplo, los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se comprometen a garantizar a todas las personas y pueblos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción el disfrute de todos los derechos previstos en el Pacto (art. 2). Los artículos 2 a 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial limitan las obligaciones de los Estados partes de una manera similarmente restrictiva desde el punto de vista territorial y jurisdiccional. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 2) y la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 2) sigan la misma pauta. El artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales describe las obligaciones contraídas por los Estados partes de una manera más o menos similar, con la salvedad de que la obligación de garantizar el disfrute de los derechos humanos de las personas que se encuentren en el territorio de un Estado y estén sujetas a su jurisdicción se ve modificada por la obligación de los Estados partes pertinentes de participar en "la asistencia y la cooperación internacionales " con miras al logro de ese objetivo. Sin embargo, sigue siendo objeto de controversia si un Estado está obligado jurídicamente (lo que se diferencia de moralmente) a ayudar a garantizar el disfrute de los derechos socioeconómicos y culturales en otro Estado⁴⁸.

48. El análisis que precede tiende a indicar que los mandatos territoriales y jurisdiccionales conferidos a los órganos de tratados en el marco de sus respectivos tratados

⁴⁷ Véase Philip Alston y Ryan Goodman, *International Human Rights* (Nueva York, Oxford University Press, 2013), págs. 691 a 693.

⁴⁸ En relación con el debate sobre las formas y medios para garantizar el disfrute del derecho al desarrollo, véase Obiora Chinedu Okafor, "A regional perspective: article 22 of the African Charter on Human and Peoples' Rights" en *Realizing the Right to Development: Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development* (Ginebra y Nueva York, ACNUDH, 2013), pág. 373.

se plantea de manera bastante restrictiva y no parece extenderse a las víctimas de las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales que normalmente no residen en el territorio del Estado que impone las medidas impugnadas o no están sujetos a su jurisdicción. Esto plantea la cuestión del procedimiento que deben seguir esos órganos de tratados para examinar las reclamaciones de personas o grupos de personas que alegan haber sido víctimas de violaciones de los derechos humanos cuando esas personas se encuentran fuera del territorio del Estado contra el que presentan la denuncia o no están sujetas a su jurisdicción. Sin embargo, cabe sostener que las obligaciones de los Estados partes de garantizar el disfrute de los derechos humanos de todas las personas y todos los pueblos que se encuentren en su territorio o estén sujetos a su jurisdicción podría interpretarse con mayor flexibilidad a fin de admitir la capacidad de los órganos de tratados pertinentes para examinar las reclamaciones presentadas contra Estados partes por personas que se encuentran fuera del territorio de esos Estados o que, según se considera normalmente, no están sujetas a su jurisdicción⁴⁹. En este caso, la expresión "sujetos a su jurisdicción", que se encuentra en casi todos los tratados, puede interpretarse en el sentido de que incluye a toda persona contra la que el Estado ha tomado medidas, incluidas las medidas unilaterales, que pueden afectar sus derechos humanos. Ahora bien, incluso una operación interpretativa como esta es objeto de gran controversia⁵⁰.

49. No obstante, cabe señalar que un órgano de tratados pueden exigir a los Estados partes que incluyan en sus informes periódicos información sobre la forma en que las medidas coercitivas unilaterales que han adoptado pueden haber vulnerado los derechos humanos de las personas que se encuentran fuera de su territorio o no están sujetas a su jurisdicción, o sobre las medidas que han adoptado, si las hay, para evaluar o mitigar esas repercusiones negativas. Además, la experiencia ha demostrado que los órganos de tratados tienen una forma indirecta de ejercer su jurisdicción mediante la aprobación de observaciones generales. Aun así, la cuestión de los límites territoriales y jurisdiccionales de los órganos de tratados puede plantear un problema.

50. Lo que demuestra el análisis precedente es que, en el proceso encaminado a determinar los mecanismos apropiados para evaluar las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos y/o mitigar dichas repercusiones y promover la rendición de cuentas al respecto, debe procurarse, como mínimo, evitar, o al menos reducir al mínimo, toda posible controversia en relación con los límites del mandato territorial y jurisdiccional de los órganos de tratados. Una forma obvia de hacerlo sería evitar utilizar los órganos de tratados como mecanismo elegido para realizar la tarea.

51. Ello conduciría a considerar que los órganos creados en virtud de la Carta serían los mecanismos más preferibles para evaluar las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos y/o mitigar dichas repercusiones y promover la rendición de cuentas al respecto, dado que los mandatos de esos órganos están formulados de forma más flexible. Ello se debe a que la Carta de las Naciones Unidas, la fuente de la que, en última instancia, dimanar los mandatos de los órganos creados en virtud de la Carta, exhorta a todos los Estados Miembros a que se comprometan a adoptar medidas conjunta o separadamente para lograr el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma y religión (Arts. 55 y 56). La formulación utilizada es claramente más flexible y evita mejor posibles controversias con respecto a la jurisdicción, que podrían utilizarse para desviar e incluso impedir la evaluación de las medidas coercitivas unilaterales y sus repercusiones en el disfrute de los derechos humanos.

⁴⁹ Véase Hugh H. Kindred et al, *International Law: Chiefly as Interpreted and Applied in Canada*, 7ª edición (Toronto, Emond Montgomery, 2006), págs. 431 y 547.

⁵⁰ *Ibid.*

B. El imperativo de la rendición de cuentas

52. El hecho de que a los Estados que imponen medidas coercitivas unilaterales que tienen repercusiones en el disfrute de los derechos humanos de la población civil de los Estados contra los que van dirigidas o de otros Estados hay que exigirles de alguna manera responsabilidades por sus actos es una cuestión indiscutible. En efecto, todo el sistema de derechos humanos sería mucho más débil si la rendición de cuentas de uno u otro tipo no fuera uno de sus principales objetivos, sin lo cual todo el sistema de derechos humanos perdería su fundamento. Por ejemplo, en el ámbito de la lucha contra la reducción de la pobreza y el derecho al desarrollo, que históricamente ha registrado una de las mayores deficiencias en materia de rendición de cuentas en la esfera más amplia de los derechos humanos, se ha considerado indispensable establecer instituciones que garanticen la exigencia de responsabilidades. En efecto, los documentos fundamentales que darán forma a la agenda para el desarrollo después de 2015 han pedido que la labor de desarrollo se vea impulsada y orientada mediante la creación de "instituciones responsables para todos"⁵¹ y, además, pusieron de relieve la necesidad de establecer un marco de vigilancia participativo con el que seguir de cerca los progresos" y "mecanismos de rendición de cuentas mutua en relación con todos los interesados"⁵². Según un documento de trabajo preparado para la Comisión de Derechos Humanos, las víctimas de los regímenes de sanciones que infringen en cualquier momento el derecho internacional deben disponer de toda la gama de recursos jurídicos para presentar reclamaciones, en particular ante los tribunales nacionales, los órganos internacionales o regionales de derechos humanos y la Corte Internacional de Justicia⁵³.

53. Todos los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas, tanto los creados en virtud de tratados como los creados en virtud de la Carta, padecen en un grado similar la falta de una autoridad supranacional que pueda hacer cumplir sus exigencias a los Estados que presuntamente han violado las obligaciones que les incumben en materia de derechos humanos⁵⁴. Todos esos órganos ejercen la exigencia de responsabilidades en una forma similarmente "más suave", principalmente a través de un proceso de socialización y, a veces, marginación, más lento y más consensual⁵⁵. Rara vez se sanciona a un Estado por sus violaciones de los derechos humanos en la forma en que se sancionan las violaciones en el ordenamiento jurídico interno⁵⁶.

54. Si bien la elección entre un mecanismo creado en virtud de la Carta y uno creado en virtud de tratados no es evidente cuando se considera la exigencia de responsabilidades por las medidas coercitivas unilaterales que tienen repercusiones negativas en el disfrute de los derechos humanos, el examen periódico universal puede resultar más apropiado para asegurar la rendición de cuentas en el plano mundial, ya que está dirigido a todos y cada uno de los Estados Miembros de las Naciones Unidas a lo largo de cada ciclo cuatrienal.

⁵¹ Véase Naciones Unidas, *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development*. Report of the High-level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda (Nueva York, 2013).

⁵² A/68/202, párr. 75.

⁵³ E/CN.4/Sub.2/2000/33, párr. 106.

⁵⁴ Véase O. C. Okafor, *The African Human Rights System, Activist Forces and International Institutions* (Cambridge, Cambridge University Press, 2007), págs. 40 a 61.

⁵⁵ *Ibid.* Véase también, Ryan Goodman y Derek Jinks, "How to Influence States: Socialization and International Human Rights Law", *Duke Law Journal*, vol. 54, 2004, pág. 7.

⁵⁶ *Ibid.*

C. Acceso a pruebas independientes

55. Otra consideración importante cuando se trata de seleccionar los mecanismos más adecuados para la evaluación y/o la mitigación de las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos es el grado en que ese órgano tendría acceso a pruebas independientes sólidas o directas. Los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de hecho disfrutaban de dicha ventaja sobre otros mecanismos, ya que suelen estar en condiciones de realizar visitas *in situ* a los Estados y territorios pertinentes.

D. Consideración de la eficiencia financiera y administrativa

56. El sistema de las Naciones Unidas está procurando ser lo más eficiente posible desde el punto de vista tanto financiero como administrativo y de la relación costo-eficacia, sin recortar considerablemente sus programas pertinentes. Esta consideración parece indicar que para asumir la tarea de evaluar las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales y promover la rendición de cuentas al respecto, la multiplicidad de mecanismos es algo que debe evitarse. Así pues, debe considerarse que el mecanismo ideal para la tarea que ha de emprenderse es un órgano único creado sea en virtud de la Carta sea en virtud de tratados.

E. Necesidad de garantizar los conocimientos especializados más apropiados

57. Habida cuenta del hecho de que las medidas coercitivas unilaterales de carácter general tienen mayores probabilidades de tener repercusiones negativas en el disfrute de los derechos económicos y sociales, especialmente en relación con las mujeres, los niños y otros grupos vulnerables en los Estados contra los cuales van dirigidas (algo que también puso de relieve el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 24/14), quizá el mecanismo elegido deba ser un órgano o una persona con los conocimientos especializados necesarios en la esfera de los derechos económicos y sociales. En el contexto de los órganos de tratados, esto apuntaría a tres órganos específicos que podrían desempeñar la tarea conjuntamente, a saber, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de los Derechos del Niño. No obstante, las consideraciones financieras y administrativas podrían ser un argumento en contra de esta ruta más engorrosa, en la que mecanismos múltiples intervendrían en el examen de las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en los derechos humanos. Una vez más, esto sugeriría la opción del mecanismo creado en virtud de la Carta, como la designación de un procedimiento especial por el Consejo de Derechos Humanos. Además, el proceso de selección del titular de mandato idóneo proporcionaría al Consejo más flexibilidad para seleccionar a la persona que considere más indicada para el puesto, con suficientes conocimientos especializados en las esferas determinadas.

F. Reducción al mínimo de la politización

58. La cuestión de la imposición de medidas coercitivas unilaterales está directamente relacionada con la política mundial y con el problema que plantean al ideal multilateral las

acciones de muchos Estados⁵⁷. Para que el mecanismo que finalmente se seleccione cumpla la tarea de obtener la mayor aceptación en cuanto a legitimidad y eficacia, debe darse preferencia a uno que tenga la capacidad potencial para reducir al mínimo la politización de la cuestión. Con algunas excepciones, tanto los órganos creados en virtud de tratados como los creados en virtud de la Carta están concebidos para que hasta donde sea posible no tengan carácter político y, por lo tanto, no gozan de ninguna ventaja especial a este respecto.

VII. Observaciones finales y recomendaciones

59. El hecho de que las medidas coercitivas unilaterales pueden tener repercusiones negativas en el disfrute de los derechos humanos de la población civil de los Estados contra los cuales van dirigidas y, en algunos casos, de otros Estados no parece ser objeto de controversia. No obstante, para evaluar las repercusiones de las medidas coercitivas unilaterales en los derechos humanos de la población civil y, en particular, en los grupos vulnerables, como las mujeres y los niños, se necesitarían visitas *in situ* a los Estados afectados por esas medidas para verificar, de manera independiente, las repercusiones efectivas de dichas medidas en los diferentes sectores de su población.

60. Una conclusión evidente del análisis que precede es que esta función debe recaer directamente en uno de los mecanismos de derechos humanos pertinentes, a saber, bien sea un mecanismo creado en virtud de tratados o un mecanismo creado en virtud de la Carta. La dificultad que enfrentan los órganos de tratados en el desempeño de esta función es la manera restrictiva desde el punto de vista territorial y jurisdiccional en que se enmarcan las obligaciones de los Estados en los tratados internacionales correspondientes. Por esta razón, los órganos creados en virtud de la Carta, que tienden a tener un mandato más flexible, deben preferirse para la tarea.

61. Casi todos los factores considerados con miras a seleccionar el mecanismo más apropiado para evaluar las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos parecen llevar a la conclusión de que para llevar a cabo la tarea debe establecerse un procedimiento especial. La necesidad de que el mecanismo seleccionado tenga el mayor acceso directo posible a pruebas sólidas e independientes, esté en consonancia con los objetivos de eficiencia administrativa y financiera de las Naciones Unidas y tenga un alto grado de flexibilidad para seleccionar personal con los conocimientos especializados más apropiados y desplegarlo en la zona tendería, de hecho, a apuntar al establecimiento por el Consejo de Derechos Humanos de un mandato de un procedimiento especial.

62. Casi todos los interesados que respondieron al cuestionario consideraron también que el mecanismo más adecuado para evaluar las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos debería ser un mandato de un procedimiento especial, aunque algunos afirmaron que quizá sería más apropiado el establecimiento de un tribunal mundial de derechos humanos. La Unión Europea no consideró que el Consejo de Derechos Humanos fuera el foro apropiado para ocuparse de la cuestión.

63. En cuanto a la promoción de la rendición de cuentas respecto de las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los

⁵⁷ Véanse Christine Chinkin, "The State that acts alone: bully, good Samaritan or iconoclast?", *European Journal of International Law*, vol. 11, Nº 1 (2000), pág. 31; y Alberto R. Coll, "Harming human rights in the name of promoting them: the case of the Cuban embargo", *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, vol. 12, Nº 2 (2007), pág. 199.

derechos humanos, el medio más adecuado para exigir responsabilidades a los Estados parecería ser que se recurra al mecanismo del examen periódico universal y que los órganos pertinentes creados en virtud de tratados exijan a los Estados Miembros que traten la cuestión en sus informes periódicos, a fin de concienciar a la población y presionar a los Estados para que prevengan las repercusiones de estas medidas en el disfrute de los derechos humanos o, por lo menos, las mitiguen. También puede ser necesario que el Consejo de Derechos Humanos considere la posibilidad de elaborar normas, procedimientos y directrices específicos a fin de garantizar la transparencia y una mayor rendición de cuentas en caso de que los Estados empleen medidas coercitivas unilaterales que puedan tener repercusiones negativas en el disfrute de los derechos humanos en los Estados contra los cuales van dirigidas o en otros Estados.

64. A este respecto, el Consejo de Derechos Humanos, en su 27º período de sesiones, aprobó de hecho la resolución 27/21, en la que estableció, por un período de tres años, un nuevo mandato de Relator Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, con lo que corroboró las conclusiones del presente estudio. El Relator Especial tiene el mandato siguiente:

a) Recabar toda la información, dondequiera que se produzca, entre otros, de gobiernos, ONG y de cualesquiera otras partes, relativa a las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos;

b) Estudiar la evolución, las novedades y los problemas en relación con las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos y formular directrices y recomendaciones sobre las formas y medios de prevenir, reducir al mínimo y reparar las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en los derechos humanos;

c) Llevar a cabo un examen global de mecanismos independientes para evaluar medidas coercitivas unilaterales y promover la rendición de cuentas;

d) Contribuir al fortalecimiento de la capacidad del ACNUDH de prestar asistencia técnica y servicios de asesoramiento a los países afectados para prevenir, reducir al mínimo y reparar las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en los derechos humanos.

65. En el cumplimiento del mandato que le encomendó al Relator Especial, el Consejo también le pidió que: a) señale a la atención del Consejo de Derechos Humanos y el Alto Comisionado las situaciones y casos relacionados con las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute pleno de los derechos humanos; b) coopere con otros órganos pertinentes de las Naciones Unidas, entre ellos el Alto Comisionado, los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, los procedimientos y mecanismos especiales, los organismos especializados, fondos y programas, las organizaciones intergubernamentales regionales y sus mecanismos, con el objetivo de prevenir, reducir al mínimo y reparar las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en los derechos humanos.

66. El mandato y las tareas concretos que asignó al Relator Especial el Consejo de Derechos Humanos en la resolución 27/21 son compatibles con lo que ya había recomendado el Comité Asesor en su informe sobre las marchas de los trabajos y, por lo tanto, deben encomiarse. Ahora es importante garantizar que todos los órganos pertinentes de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados de derechos humanos y los órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad incorporen la cuestión de las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de

los derechos humanos y lleven a cabo actividades de vigilancia específicas, por ejemplo durante el examen de los informes periódicos presentados por los Estados a dichos órganos y en el marco del examen periódico universal, y señalen a la atención del Relator Especial toda violación de los derechos humanos posible o efectiva que pueda producirse como resultado de la aplicación de medidas coercitivas unilaterales. Además, también sería necesario elaborar indicadores cuantitativos y cualitativos que permitan realizar una comparación entre la situación de los derechos humanos en los Estados contra los que van dirigidas las medidas coercitivas unilaterales y en otros Estados, antes de su aplicación y en su transcurso.
