

**Consejo de Derechos Humanos****51^{er} período de sesiones**

12 de septiembre a 7 de octubre de 2022

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo****Sanciones secundarias, sanciones civiles y penales por
elusión de los regímenes de sanciones y exceso de celo
en el cumplimiento de las sanciones****Informe de la Relatora Especial sobre las repercusiones negativas
de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos
humanos, Alena F. Douhan***Resumen*

En el presente informe, la Relatora Especial, Alena F. Douhan, ofrece una visión general y una evaluación de las sanciones secundarias como vía de aplicación extraterritorial de las sanciones unilaterales. Se refiere al modo en que las sanciones secundarias y las medidas de aplicación internas, entre otros factores, han conducido a un exceso de celo generalizado en el cumplimiento de las sanciones unilaterales, ampliando así enormemente el alcance de las mismas y las consiguientes repercusiones negativas en los derechos humanos, ya sea de las personas o de poblaciones enteras que no son destinatarias directas de las sanciones iniciales. Analiza la naturaleza de estas prácticas, su cuestionable legalidad y los diversos derechos afectados, y formula recomendaciones para paliar las consiguientes violaciones de los derechos humanos.



I. Introducción

1. Este informe se presenta en cumplimiento de las resoluciones 27/21 y 45/5 del Consejo de Derechos Humanos y de la resolución 74/154 de la Asamblea General, en las que se pedía al Relator Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos que, entre otras cosas, recabara toda la información pertinente relativa a las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos; estudiara la evolución, las novedades y los problemas pertinentes; formulara 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, y señalara a la atención del Consejo de Derechos Humanos y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos las situaciones y casos pertinentes.

2. En un contexto de proliferación de sanciones unilaterales, pese a su dudosa legalidad conforme al derecho internacional, la Relatora Especial destaca el uso cada vez más frecuente de dos medios generales para hacerlas cumplir: la imposición de sanciones secundarias contra quienes presuntamente infringen las sanciones unilaterales, y las sanciones civiles y penales. Se ha comprobado que, por numerosas razones, esos medios fomentan que entidades que carecen de la experiencia o los recursos necesarios para garantizar el pleno cumplimiento, o bien que temen las consecuencias de las infracciones involuntarias, eviten incluso interacciones permitidas con países, sectores, entidades y personas sancionadas. Esto ha dado lugar a un número considerable de casos de exceso de celo en el cumplimiento de las sanciones unilaterales, incluso en terceros Estados, como resultado de la aplicación extraterritorial de las sanciones secundarias.

3. Las sanciones unilaterales afectan negativamente a los derechos humanos de los destinatarios directos e indirectos¹. El exceso de celo en el cumplimiento voluntario agrava este daño, mientras que la aplicación extraterritorial amplía el alcance geográfico y, por consiguiente, el número de personas en todo el mundo cuyos derechos se ven infringidos tanto por las propias sanciones como por el exceso de celo en su cumplimiento. El presente informe ofrece una visión general y una evaluación crítica de esta situación y de sus repercusiones negativas en los derechos humanos. La Relatora Especial subraya que la atención prestada a las sanciones secundarias y al exceso de celo en el cumplimiento no puede interpretarse como un reconocimiento o una aceptación de la legalidad o legitimidad de las medidas coercitivas primarias unilaterales.

4. Para preparar el presente informe, la Relatora Especial invitó a los Estados, a los organismos de las Naciones Unidas, a las organizaciones regionales, a las instituciones de derechos humanos, a la sociedad civil, a los académicos, a las instituciones de investigación y a otras partes a que presentaran información sobre las sanciones secundarias, las sanciones civiles y penales por elusión de los regímenes de sanciones y el exceso de cumplimiento de las sanciones². Se recibieron respuestas de los Gobiernos de Belarús, Cuba, la Federación de Rusia, la República Árabe Siria, la República Islámica del Irán y Zimbabwe. También se recibieron respuestas de personal de las Naciones Unidas en la República Árabe Siria y de varias organizaciones no gubernamentales (ONG) y de la sociedad civil, empresas, académicos y otras personas interesadas. La Relatora Especial expresa su gratitud a todos los que respondieron.

II. Actividades de la Relatora Especial

5. Para difundir el mandato, las repercusiones negativas de las sanciones unilaterales en los derechos humanos, la situación de los países sancionados, las conclusiones de las visitas a los países y los problemas que plantea la aplicación de las exenciones humanitarias, la

¹ Alena F. Douhan, informe temático sobre los destinatarios de las medidas coercitivas unilaterales (A/76/174/Rev.1).

² Véase <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/calls-input/call-input-reports-issue-child-early-and-forced-marriage-general>.

Relatora Especial fue entrevistada frecuentemente por medios informativos y otros medios de comunicación de todo el mundo.

6. Sus visitas a Zimbabwe (16 a 28 de octubre de 2021) y a la República Islámica del Irán (7 a 18 de mayo de 2022) para evaluar las repercusiones de las sanciones unilaterales en los derechos humanos supusieron numerosas reuniones con ministros y funcionarios gubernamentales, grupos de la sociedad civil y otras partes interesadas, así como recorridos sobre el terreno en ambos países, y concluyeron con conferencias de prensa.

7. La Relatora Especial también participó en conferencias temáticas, seminarios web y reuniones virtuales para conversar sobre la labor que realiza; se reunió con representantes de las misiones permanentes en Ginebra, con representantes del Movimiento de los Países No Alineados y del Grupo de Países con Ideas Afines que Apoyan a los Países de Ingreso Mediano y con funcionarios de la Unión Europea para crear mayor conciencia sobre las preocupaciones relacionadas con el exceso de celo en el cumplimiento, la extraterritorialidad y el acceso a la ayuda humanitaria. Celebró reuniones y consultas con académicos, abogados y funcionarios de grupos industriales afectados por las sanciones con referencia a los efectos de las sanciones unilaterales en la ayuda humanitaria y en las personas que viven en situaciones vulnerables, así como en relación con la formulación de criterios para evaluar las consecuencias humanitarias de las sanciones unilaterales.

8. La Relatora Especial ha comenzado a crear una plataforma de investigación como repositorio electrónico de artículos que tratan de las medidas coercitivas unilaterales y sus repercusiones en los derechos humanos.

9. A lo largo del último año ha enviado numerosas comunicaciones a Estados, bancos y entidades empresariales y editoriales haciendo referencia, entre otras cosas, a la aplicación extraterritorial de las sanciones unilaterales o al exceso de celo en el cumplimiento de estas sanciones.

10. En el sitio web del mandato figura una lista completa de las actividades realizadas por la Relatora Especial en el último año³.

III. Sanciones secundarias y exceso de celo en el cumplimiento de las sanciones unilaterales

A. Definiciones y descripciones generales

Sanciones secundarias

11. La Relatora Especial recuerda las repercusiones negativas de las sanciones unilaterales en el disfrute de los derechos humanos⁴ y lamenta la proliferación de sanciones secundarias como medio para hacer cumplir sanciones unilaterales contra Estados o sectores económicos clave, o para ir contra empresas, organizaciones o personas extranjeras. También se aplican sanciones secundarias a diversas entidades o personas por su presunta cooperación o asociación con las partes sancionadas o por ayudarles a eludir las sanciones. A las empresas extranjeras que han recibido sanciones secundarias se les puede bloquear su actividad comercial en el Estado sancionador, impedir el uso de sus mercados financieros o prohibir las transacciones con su moneda; mientras que a las personas extranjeras se les puede negar la entrada al país sancionador y pueden congelarse los activos que tengan en él. Las sanciones

³ Véase <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-unilateral-coercive-measures/activities-special-rapporteur-negative-impact-unilateral-coercive-measures-enjoyment-human-rights-ms>.

⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), “High Commissioner to Human Rights Council: sanctions can create severe and undue suffering for individuals who have neither perpetrated crimes nor otherwise borne responsibility for improper conduct”, 16 de septiembre de 2021 (puede consultarse en <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/09/high-commissioner-human-rights-council-sanctions-can-create-severe-and-undue>).

secundarias también pueden presentarse como sanciones económicas en algunas circunstancias⁵.

12. Las sanciones secundarias pueden dirigirse a partes en cualquier parte del mundo. Las sanciones aplicadas por los Estados Unidos de América en virtud de la Ley César de Protección de los Civiles Sirios de 2019 (la Ley César) contra la República Árabe Siria⁶, por ejemplo, autoriza las sanciones secundarias contra empresas extranjeras y agentes humanitarios, así como contra sus empleados, si estos se dedican a la reconstrucción de infraestructuras posconflicto en pro del bienestar de la población en nombre del Gobierno sirio⁷. Además, la utilización misma de las sanciones secundarias genera temor por cualquier interacción con los destinatarios de las sanciones primarias, incluso en los países en los que sea legal negociar con ellos⁸. Este temor tiene consecuencias para los derechos humanos, como el derecho a la salud en los Estados objeto de sanciones primarias. Durante la actual crisis de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), Cuba, la República Árabe Siria, la República Islámica del Irán y el Sudán han hecho referencia al temor a las sanciones secundarias por cuanto los fabricantes de medicamentos y equipos médicos se mostrarían reacios a enviar suministros y ello provocaría la reticencia de los bancos a gestionar las transacciones conexas⁹.

13. La Relatora Especial se suma a la posición de muchos Estados¹⁰ en cuanto a que la legalidad de las sanciones secundarias impuestas extraterritorialmente resulta cuestionable conforme al derecho internacional, en primer lugar, en vista de las dudas que a menudo se plantean acerca de la legalidad de las sanciones primarias unilaterales¹¹; en segundo lugar, porque se considera en general que la aplicación extraterritorial de sanciones unilaterales infringe la soberanía de otros Estados al violar los principios jurídicos de jurisdicción y no intervención en los asuntos internos de otros Estados¹² y, en tercer lugar, por los conflictos con las obligaciones de los Estados sancionadores en virtud del derecho mercantil internacional, los tratados de amistad y comercio, los acuerdos internacionales de inversión y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

14. La Relatora Especial destaca que los destinatarios extranjeros de las sanciones secundarias suelen no ser acusados de delitos ni juzgados, negándoles así el derecho al debido proceso consagrado en los artículos 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. A pesar de ello, dada la enorme expansión del uso de las sanciones primarias en los últimos años, el uso de las sanciones secundarias ha crecido considerablemente¹³ y el miedo a ser objeto de ellas ha reforzado una tendencia mundial de exceso de celo en el cumplimiento

⁵ Tom Ruys y Cedric Ryngaert, “Secondary sanctions: a weapon out of control? The international legality of, and European responses to, US secondary sanctions”, *British Yearbook of International Law*, 2020 (puede consultarse en <https://academic.oup.com/bybil/advance-article/doi/10.1093/bybil/braa007/5909823>).

⁶ Caesar Syria Civilian Protection Act of 2019, Public Law 116-92, capítulo LXXIV, sección 7412, 20 de diciembre de 2019 (puede consultarse en <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-116publ92/pdf/PLAW-116publ92.pdf>).

⁷ Noticias ONU, “UN rights expert urges United States to remove sanctions hindering rebuilding in Syria”, 29 de diciembre de 2020 (puede consultarse en <https://news.un.org/en/story/2020/12/1081032>).

⁸ Andrea Shalal, “IMF sees no ‘bounce back’ in Russian economy, warns of further damage if sanctions expanded”, Euronews, 19 de abril de 2022 (puede consultarse en <https://www.euronews.com/next/2022/04/19/imf-worldbank-russia>).

⁹ Alena F. Douhan, declaración en el seminario virtual sobre medidas coercitivas unilaterales en el contexto de la situación creada por la pandemia de COVID-19, 30 de noviembre de 2020.

¹⁰ Véanse, por ejemplo, las comunicaciones de Belarús y la República Árabe Siria.

¹¹ Véanse, por ejemplo, las comunicaciones de Cuba y la Federación de Rusia.

¹² Julia Schmidt, “The legality of unilateral extra-territorial sanctions under international law”, *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 27, núm. 1 (2022), págs. 53 a 81; Sascha Lohmann, “Extraterritorial U.S. sanctions”, *Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Comment* 2019/C 05 (2019) (puede consultarse en <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019C05/>).

¹³ Justine Walker, “The public policy of sanctions compliance: A need for collective and coordinated international action”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, IRRC núm. 916 y 917 (2022), pág. 711.

de las sanciones primarias¹⁴. La Relatora señala, además, que el hecho de recurrir cada vez más a las sanciones secundarias aumenta la posibilidad de que se produzca un exceso de celo en el cumplimiento¹⁵; de hecho, ya ha habido casos de imposición potencial de sanciones terciarias contra partes que comercian con destinatarios de sanciones secundarias¹⁶.

Sanciones civiles y penales

15. La Relatora Especial observa que el derecho interno de los Estados que imponen sanciones suele prever la aplicación de sanciones civiles y penales en caso de elusión de los regímenes de sanciones. A diferencia de las sanciones secundarias contra nacionales y empresas de terceros países, las medidas internas dirigidas a los propios nacionales dan lugar a cierto acceso a los procedimientos judiciales y debidas garantías procesales. Sin embargo, la Relatora Especial señala que, dado que la legalidad de las sanciones primarias es cuestionable, la situación de las medidas destinadas a su aplicación, incluidos tales procedimientos civiles y penales, es muy controvertida.

16. En cuanto a las sanciones secundarias aplicadas extraterritorialmente, destaca que la legalidad de las sanciones civiles o penales aplicadas a nivel interno por infringir tales sanciones es dudosa porque la legalidad de las propias sanciones secundarias también lo es. Se ha informado de que el temor de ser objeto de esas sanciones, combinado con factores como la falta de claridad sobre su aplicación, puede llevar a que las partes nacionales demuestren un exceso de celo en su cumplimiento¹⁷. Por lo tanto, aunque no respalda ni justifica las sanciones unilaterales, la Relatora Especial señala que la elaboración de orientaciones claras¹⁸ proporcionaría cierta claridad y certidumbre y reduciría potencialmente el exceso de celo en el cumplimiento.

Exceso de celo en el cumplimiento

17. Debido a la violencia que suponen las sanciones unilaterales para los derechos humanos, la Relatora Especial expresa su profunda preocupación por la rápida expansión del exceso de celo en su cumplimiento en todo el mundo. El exceso de celo en el cumplimiento consiste en la autoimposición de restricciones que van más allá de las impuestas por las sanciones, ya sea como parte de un proceso de reducción del riesgo, para minimizar la posibilidad de infracciones involuntarias o para evitar riesgos para la reputación u otros riesgos empresariales, o bien como medio para limitar los costos que supone el cumplimiento. El exceso de celo en el cumplimiento magnifica el daño que las sanciones provocan en los derechos humanos de las personas al ampliar el alcance de los destinatarios efectivos incluyendo a personas, entidades y, a veces, poblaciones enteras no sancionadas; por otra parte, el efecto general del exceso de celo en el cumplimiento en los derechos humanos por

¹⁴ Véase, por ejemplo, la declaración de la Relatora Especial en el seminario web titulado: “The impact of unilateral coercive measures on national health systems of targeted countries and well-being of women, children and people in vulnerable situations”, 3 de junio de 2021 (puede consultarse en <https://media.un.org/en/asset/k1o/k1olchwcxg>); véase también *Overcompliance with US sanctions harms Iranians’ right to health*, 19 de octubre de 2021 (puede consultarse en <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/10/over-compliance-us-sanctions-harms-iranians-right-health>).

¹⁵ ACNUDH, “High Commissioner to Human Rights Council: Sanctions can create severe and undue suffering for individuals who have neither perpetrated crimes nor otherwise borne responsibility for improper conduct”, 16 de septiembre de 2021 (puede consultarse en <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/09/high-commissioner-human-rights-council-sanctions-can-create-severe-and-undue>).

¹⁶ Justin D. Stalls, “Economic sanctions”, *University of Miami International and Comparative Law Review*, vol. 11, núm. 2 (2003), págs. 142 y 143; Mercédeh Azeredo da Silveira, “Economic sanctions, force majeure and hardship”, *Hardship and Force Majeure in International Commercial Contracts*, Fabio Bortolotti y Dorothy Ufot (eds.) (París, Cámara de Comercio Internacional, 2018).

¹⁷ Anila Haleem, “Strict liability fines for inadvertent sanctions breaches”, blog *UK Finance*, 6 de junio de 2022 (puede consultarse en <https://www.ukfinance.org.uk/news-and-insight/blog/strict-liability-fines-inadvertent-sanctions-breaches>).

¹⁸ Gobierno del Reino Unido, Oficina de Supervisión de Sanciones Financieras, “OFSI enforcement and monetary penalties for breaches of financial sanctions: Guidance” (2022) (puede consultarse en https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1083297/15.06.22_OFSI_enforcement_guidance.pdf).

sí solo puede ser enorme¹⁹. Señala que la información sobre las repercusiones de casos concretos de exceso de celo en el cumplimiento puede ser un asunto delicado, y que en ocasiones estos casos se ponen en su conocimiento solo de manera informal.

18. La Relatora Especial toma nota de que el exceso de celo en el cumplimiento se ha convertido en una práctica generalizada a escala mundial²⁰, que debe reconocerse como un nuevo e importante peligro para el derecho internacional y los derechos humanos. Señala que el suministro de bienes y servicios humanitarios autorizados a los Estados sancionados suele traer aparejada una extensa cadena de participantes en múltiples países, y que el exceso de celo en el cumplimiento por parte de cualquiera de ellos, incluidos los fabricantes, exportadores, proveedores de servicios financieros y empresas de transporte, puede impedir que bienes esenciales lleguen a las personas necesitadas.

19. La Relatora Especial ha sido informada de que el exceso de celo en el cumplimiento de las sanciones unilaterales ha impedido, retrasado o encarecido la compra y el envío de alimentos, medicamentos, equipos médicos y piezas para dichos equipos a los países sancionados, incluso en casos de necesidad urgente. Citando el ejemplo de Novo Banco, un banco portugués que supuestamente se negó a procesar los pagos de medicamentos y suministros médicos vitales solicitados por la República Bolivariana de Venezuela como resultado de las sanciones impuestas por los Estados Unidos, y el caso de los pacientes de epidermólisis ampollosa en la República Islámica del Irán, señala que dicho exceso de celo en el cumplimiento ha tenido un efecto devastador en los derechos a la salud y otros derechos de los nacionales de la República Bolivariana de Venezuela y la República Islámica del Irán²¹.

20. La Relatora Especial señala, además, que el exceso de celo en el cumplimiento ha impedido a varias ONG que trabajan en el ámbito humanitario transferir fondos para pagar a sus trabajadores en los países sancionados²² y a personas no sancionadas acceder a sus propiedades y cumplir con sus obligaciones financieras, lo que ha socavado muchos de sus derechos, incluidos los de vivienda, empleo, educación y salud.

21. Considera que el exceso de celo en el cumplimiento también conlleva medidas inspiradas en las sanciones, o vinculadas a ellas, pero que preceden a su introducción o continúan después de que se hayan levantado, y que, por lo tanto, perjudican a los derechos humanos fuera del período en que las sanciones están formalmente en vigor, posiblemente en formas en que las propias sanciones no lo hacen. Las medidas adoptadas en anticipación de las sanciones unilaterales reflejan una gestión del riesgo basada en las expectativas²³, lo que puede llevar a que “los actores privados tomen la iniciativa de reducir su compromiso comercial en previsión de nuevas rondas de sanciones”²⁴. Del mismo modo, el exceso de celo en el cumplimiento puede persistir una vez que ya no estén en vigor las sanciones. Los grandes bancos internacionales que operaban en la República Islámica del Irán antes de que se impusieran las sanciones al país se negaron a restablecer sus actividades allí después de

¹⁹ ACNUDH, “Statement by Ms. Alena F. Douhan Special Rapporteur on the negative impact of the unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights at the meeting of NAM countries”, 18 de septiembre de 2020 (puede consultarse en <https://www.ohchr.org/en/statements/2020/09/statement-ms-alena-douhan-special-rapporteur-negative-impact-unilateral-coercive>).

²⁰ Véase, por ejemplo, Gibson Dunn, “Economic and trade sanctions developments in response to COVID-19”, 29 de abril de 2020 (puede consultarse en <https://www.gibsondunn.com/economic-and-trade-sanctions-developments-in-response-to-covid-19/>); Erica Moret, “Time to act: Harmonizing global initiatives and technology-based innovations addressing de-risking at the interfacing sanctions-counterterrorism-humanitarian nexus”, en *International Sanctions: Improving Implementation Through Better Interface Management*, Sascha Lohmann y Judith Vorrath (eds.) (Berlín, Stiftung Wissenschaft und Politik, agosto, 2021), págs. 74 a 82.

²¹ Comunicación de la Relatora Especial y otros titulares de mandato de los procedimientos especiales a Banco Novo SA (12 de julio de 2021, OTH 207/2021) y a Mölnlycke (14 de octubre de 2021, OTH 230/2021).

²² Comunicación confidencial.

²³ Emmanuel Fragnière y George Sullivan, “Risk Management: Safeguarding Company Assets” (Boston, Thomson NETg, 2007), pág. 93.

²⁴ Richard L. Kilpatrick, Jr., “Self-sanctioning Russia”, *European Journal of International Law*, “EJIL: Talk!”, 11 de mayo de 2022 (puede consultarse en https://www.ejiltalk.org/self-sanctioning-russia/?utm_source=mailpoet&utm_medium=email&utm_campaign=ejil-talk-newsletter-post-title_2).

que se suavizaron las sanciones en 2016²⁵, lo que dificultó la reactivación económica del país²⁶ y afectó al derecho al desarrollo, al tiempo que prolongó los problemas que las dificultades económicas plantean en materia de derechos humanos.

22. La Relatora Especial observa, además, que el exceso de celo en el cumplimiento no parece acelerar el levantamiento de las sanciones unilaterales, a pesar de aumentar sus repercusiones en la sociedad, lo que lleva a la conclusión de que no ayuda intrínsecamente a que las sanciones alcancen sus objetivos declarados.

23. Además, como ahora se puede prever el exceso de celo en el cumplimiento cuando se introducen las sanciones, los Estados pueden a veces diseñar las sanciones de forma más acotada a sabiendas de que el exceso de celo en el cumplimiento las complementará²⁷; uno de los objetivos puede ser trasladar parte de la responsabilidad legal de los problemas de derechos humanos resultantes.

B. Tipos de exceso de celo en el cumplimiento

24. El exceso de celo en el cumplimiento de las sanciones unilaterales adopta muchas formas, que van desde la negativa total de las empresas a relacionarse de forma alguna con un país sancionado o con sus nacionales, hasta restricciones más específicas que afectan a determinadas actividades comerciales o servicios.

Negativa a realizar actividades comerciales no prohibidas por las sanciones

25. La Relatora Especial observa que las empresas a menudo deciden interrumpir todas sus actividades comerciales con un país, entidad o persona sancionados, o con un país en el que se ha sancionado a determinadas entidades o personas, incluso cuando los regímenes de sanciones primarias permiten la realización de ciertas actividades o prevén exenciones humanitarias, lo que incluye el proceso de aplicación de las sanciones del Consejo de Seguridad.

26. Una empresa puede tomar tal decisión debido a un beneficio comercial percibido o porque los intermediarios esenciales, como su banco, se niegue quizás a realizar las transacciones pertinentes. La Relatora Especial señala a la atención el caso del fabricante sueco de productos médicos Mölnlycke, que detuvo todas las exportaciones a la República Islámica del Irán después de que los Estados Unidos volvieran a imponer sanciones contra el país en 2018. La paralización de las exportaciones incluyó productos exentos, entre ellos vendas fabricadas únicamente por esa empresa que eran vitales para los pacientes con epidermólisis ampollosa, una atroz enfermedad crónica de la piel. Tal medida provocó un mayor sufrimiento e incluso la muerte de los niños afectados, comprometiendo sus derechos a la salud y a la vida. Mölnlycke decidió interrumpir sus relaciones con la República Islámica del Irán al resultar imposible encontrar un banco u otra institución que gestionara las transacciones financieras necesarias²⁸. Durante su visita a la República Islámica del Irán, la Relatora Especial fue informada sobre obstáculos similares en la adquisición y entrega de medicamentos y dispositivos médicos esenciales para salvar vidas en el tratamiento de otras enfermedades raras y graves, debido a un exceso de celo en el cumplimiento por parte de empresas extranjeras. Se le informó de que las compañías de seguros se mostraban reticentes a asegurar los cargamentos aéreos con destino a la República Islámica del Irán y de los

²⁵ Benjamin Raynor, “In the shadow of sanctions: reputational risk, financial reintegration, and the political economy of sanctions relief”, documento presentado a la Association des études internationales, 2020 (puede consultarse en <http://web.isanet.org/Web/Conferences/ISA2021/Archive/74d6810f-bf9c-4f0d-8748-180fc7de5a04.pdf>).

²⁶ Jonathan Saul y Parisa Hafezi, “RPT-INSIGHT-Iran’s global banking problems deepen with rise of Trump, Brexit”, Reuters, 29 de julio de 2016 (puede consultarse en <https://www.reuters.com/article/iran-banking-idUSL8N1AF6IM>).

²⁷ Declaración de Natasha de Terán, Comisión de Hacienda de la Cámara de los Comunes, “Oral evidence: Russia: effective economic sanctions, HC 1186”, 7 de marzo de 2022 (puede consultarse en <https://committees.parliament.uk/oralevidence/9834/html/>).

²⁸ Comunicación del Centro Iraní de Derecho Penal Internacional.

importantes retrasos que hacían que las entregas de medicamentos se realizaran ya cerca de la fecha de caducidad²⁹.

27. Del mismo modo, cuando en 2022 se impusieron sanciones unilaterales contra la Federación de Rusia, en pleno conflicto en Ucrania, muchas grandes empresas extranjeras dejaron de trabajar con personas y entidades rusas incluidas en la lista de sanciones, y algunas empresas dejaron de interactuar con todas las personas y entidades rusas, independientemente de que estuvieran o no incluidas en dicha lista³⁰.

28. La Relatora Especial entiende que esta precaución sustituye a la investigación minuciosa que las empresas quizás no lleven a cabo por falta de recursos, de conocimientos o de voluntad, y cuya consecuencia puede ser no aceptar un negocio cuando no existe ningún vínculo con el país sancionado. Se informó de que la plataforma de comercio electrónico por Internet Etsy retiró artículos de la venta y suspendió las cuentas de algunos vendedores por haber incluido productos como muñecas persas o una alfombrilla de ratón de ordenador imitando una alfombra persa, aunque ninguno de esos productos tuviera relación alguna con la República Islámica del Irán³¹. Incluso las empresas estatales, que presumiblemente tienen acceso a recursos para realizar ese tipo de investigación, pueden decidir dejar de hacer negocios con un país sancionado; el servicio postal estatal conjunto sueco-danés PostNord suspendió todos los intercambios postales suecos con la Federación de Rusia y con Belarús basándose en las sanciones impuestas por la Unión Europea contra ambos países³², aunque los servicios postales de otros Estados miembros de la Unión Europea mantuvieron dichas actividades.

29. Así pues, “las empresas pueden decidir, después de realizar un análisis de los costos y los riesgos, que les resulta más conveniente interrumpir todos los vínculos con un país sancionado o con personas incluidas en una lista de sanciones que asumir el costo de realizar un análisis jurídico más detallado que no necesariamente les dará la certeza absoluta de que no existe ningún riesgo jurídico”³³. La Relatora Especial añade que el riesgo legal no es el único riesgo empresarial que puede dar lugar a una decisión de este tipo.

Exceso de celo en el cumplimiento por parte del sector financiero

30. La Relatora Especial observa con preocupación que la excesiva reducción del riesgo que aplican los bancos y otros agentes financieros impide el flujo de bienes y servicios humanitarios permitidos por las sanciones unilaterales. Este exceso de celo en el cumplimiento incluye, entre otras cosas, negarse a realizar transacciones autorizadas; evitar ciertas transacciones autorizadas exigiendo documentación o certificaciones onerosas, cobrando tarifas más elevadas o tasas adicionales, o bien imponiendo retrasos; congelar activos que no son objeto de sanciones, e impedir que las personas abran o tengan cuentas bancarias o realicen transacciones por ser nacionales de un país sancionado, aunque sean refugiados de ese país o porque han nacido en él.

31. La Relatora Especial se refiere a una declaración de un antiguo empleado de la Oficina de Control de Activos Extranjeros, que administra y aplica las sanciones impuestas por los Estados Unidos: “Si uno tiene que ver con la financiación subyacente de una transacción no permitida, aunque se encuentre a unos cuantos niveles de distancia de donde se produce la posible violación, aun puede ser considerado responsable”. También añadió que “la

²⁹ ACNUDH, “Preliminary findings of the visit to the Islamic Republic of Iran by the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights”, 18 de mayo de 2022 (traducción no oficial) (puede consultarse en <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-05/Iran-country-visit-conclusions-SR-UCM-17May2022%20-English-Persian.docx>).

³⁰ Comunicación de la Federación de Rusia.

³¹ Comunicación del Grupo Miaan.

³² “PostNord in Sweden suspends all postal items to and from Russia and Belarus”, 24 de marzo de 2022 (puede consultarse en <https://www.postnord.se/en/about-us/press-releases/2022/postnord-in-sweden-suspends-all-postal-items-to-and-from-russia-and-belarus>).

³³ Emmanuel Breen, “Corporations and US economic sanctions: the dangers of overcompliance”, en *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Charlotte Beaucillon (ed.) (Cheltenham, Edward Elgar, 2021), pág. 262.

diligencia debida de la banca corresponsal siempre ha sido bastante difícil. Esta situación la hace imposible”³⁴.

32. La Relatora Especial toma nota de un informe según el cual los bancos de numerosos países que eran esenciales para las transacciones en las que participaba la República Bolivariana de Venezuela han dejado de prestar servicios de corresponsalía, bloqueando en un caso la transferencia de 200 millones de dólares del Gobierno de China³⁵. Observa que la suma cautela con que proceden los bancos con respecto a las sanciones también refleja la dureza de las mismas. Los Estados Unidos, por ejemplo, le impusieron una multa de 9.000 millones de dólares al banco francés BNP Paribas en 2014 por procesar transacciones relacionadas con países sancionados. También señala la necesidad de cumplir la normativa bancaria destinada a minimizar los riesgos financieros y evitar la participación en delitos financieros, así como la necesidad por parte de los bancos de preservar su reputación y la confianza de los clientes. Como dijo un Relator Especial anterior, “una violación inadvertida, que conduzca a una investigación pública, puede ser devastadora, incluso si el banco es finalmente absuelto de cualquier infracción”³⁶.

33. La Relatora Especial lamenta que algunos Estados parezcan sentirse cómodos con el exceso de celo en el cumplimiento, como cuando la Secretaría de Estado de Economía de Suiza dijo que “los bancos tiene la libertad de tomar medidas que trasciendan los requisitos legales mínimos por razones de riesgo y reputación”³⁷. En cambio, toma nota positivamente de la preocupación expresada por un funcionario de la Unión Europea en el sentido de que, tras la imposición de sanciones contra Belarús y la Federación de Rusia en 2022, los bancos de los Estados miembros estaban suspendiendo los depósitos de los clientes rusos, aunque fueran residentes en la Unión Europea y no hubieran sido objeto de las sanciones³⁸. En Francia se informó de que un banco se negó a acreditar fondos de vivienda del Gobierno francés a la cuenta de un estudiante ruso en una universidad francesa alegando “sanciones europeas”, mientras que otro banco le bloqueó el acceso a su salario a una empleada rusa en su sede de París³⁹.

34. El exceso de celo en el cumplimiento se produce independientemente de que las sanciones sean amplias o limitadas. En Zimbabwe, país sometido a sanciones en su mayoría selectivas, bancos de Australia, los Estados Unidos y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte han cerrado cuentas establecidas desde hacía tiempo por personas y entidades que no eran objeto de sanciones debido a su nacionalidad, y solo 6 de los 27 bancos comerciales de Zimbabwe siguen teniendo bancos corresponsales extranjeros dispuestos a gestionar transacciones⁴⁰.

35. La Relatora Especial señala que el exceso de celo en el cumplimiento por parte de los bancos también impide a los Estados sancionados desempeñar sus funciones soberanas; tienen dificultades para pagar las cuotas que les corresponden como miembros de organizaciones internacionales y para acceder a los mercados de deuda a fin de financiar actividades que pueden ser fundamentales para proteger los derechos humanos de sus

³⁴ Daniel Tannebaum, consultor de Oliver Wyman, citado en Sanne Wass, “Banks face hidden sanctions risk amid complex correspondent banking system”, *S&P Global*, 13 de abril de 2022 (puede consultarse en <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-news-headlines/banks-face-hidden-sanctions-risk-amid-complex-correspondent-banking-system-69743257>).

³⁵ Comunicación de Sures Derechos Humanos.

³⁶ Informe del Relator Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos relativo a su misión a la República Árabe Siria, 8 de octubre de 2018, A/HRC/39/54/Add.2, párr. 37.

³⁷ “Elan de générosité freiné par la frilosité des banques suisses”, *20 Minutes* (Lausana), 16 de marzo de 2022.

³⁸ Martin Arnold y Sam Fleming, “Banks push Brussels for clarity to avoid ‘overcompliance’ with sanctions on Russia”, *Financial Times*, 7 de abril de 2022 (puede consultarse en <https://www.ft.com/content/a2fcd6e9-6b1a-4bd8-b035-047eb0791a94>).

³⁹ David Fontaine, “Ruses anti-Russes”, *Le Canard Enchaîné*, 11 de mayo de 2022, pág. 4.

⁴⁰ Comunicación de Zimbabwe.

ciudadanos⁴¹. Muchos bancos de todo el mundo han suspendido recientemente las operaciones relacionadas con Cuba debido a las sanciones impuestas por los Estados Unidos, “incluidas las transferencias legítimas para la compra de alimentos, medicinas y bienes para la población”; se han negado a realizar transacciones para apoyar una distribución más amplia de las vacunas contra la COVID-19, y pusieron fin a las relaciones con las misiones diplomáticas cubanas en todo el mundo por temor a las represalias del Gobierno de los Estados Unidos⁴². Además, “a los cubanos que viven en el extranjero se les impide abrir cuentas bancarias, utilizar determinadas tarjetas de crédito o realizar transacciones con normalidad, por el mero hecho de ser nacionales cubanos”⁴³, una situación que afecta, entre otros, al personal médico cubano enviado al extranjero para garantizar el derecho a la salud en muchos países.

36. Con respecto al exceso de celo en el cumplimiento bancario, la Relatora Especial se refiere a la resolución 2615 (2021) del Consejo de Seguridad relativa a las sanciones de las Naciones Unidas contra personas, grupos y entidades asociados con los talibanes en el Afganistán⁴⁴, en la que el Consejo declaró que “la asistencia humanitaria y otras actividades de apoyo a las necesidades humanas básicas del Afganistán no constituirán una violación” de la congelación de los activos de los talibanes “y que se permitirá la tramitación y el pago de fondos y otros activos financieros o recursos económicos y la prestación de bienes y servicios que sean necesarios para asegurar la entrega oportuna de esa asistencia o para apoyar esas actividades” siempre que se hagan “esfuerzos razonables” para minimizar el devengo de beneficios para las personas y entidades sancionadas. La preocupación y, a menudo, la inacción de los bancos infringen, pues, las sanciones del Consejo de Seguridad.

Exceso de celo en el cumplimiento por parte de otras entidades y Estados

37. La Relatora Especial observa que el exceso de celo en el cumplimiento se constata en empresas que son esenciales para las entregas de bienes y servicios humanitarios y de otra índole a los que formalmente no se les aplican las sanciones. Los proveedores de transporte y las aseguradoras a menudo se niegan a prestar servicios por temor a las sanciones secundarias “por violaciones involuntarias, no intencionadas o incluso a pequeña escala de las sanciones primarias”⁴⁵. Así, las sanciones impuestas por los Estados Unidos a la República Árabe Siria impiden los envíos autorizados de medicamentos al país y aumentan los costos correspondientes⁴⁶.

38. La Relatora Especial señala que los Estados también incurren a veces en un exceso de celo en el cumplimiento cuando una organización regional es la parte sancionadora. Los Estados miembros de la Unión Europea son responsables de administrar las sanciones de la Unión Europea, y las diferencias en sus interpretaciones de las sanciones contra la Federación de Rusia en 2022 hicieron que un funcionario de la Unión Europea observara que el exceso de celo en el cumplimiento por parte de los Estados miembros —que tal vez demostraran excesiva cautela—, era motivo de preocupación⁴⁷.

⁴¹ Andrea Shalal, “Russia, Belarus squarely in ‘default territory’ on billions in debt - World Bank”, Reuters, 10 de marzo de 2022 (puede consultarse en <https://www.reuters.com/markets/europe/russia-belarus-squarely-default-territory-billions-debt-world-bank-2022-03-09/>).

⁴² Comunicación de Cuba.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Véase <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/449/83/pdf/N1244983.pdf?OpenElement>.

⁴⁵ Ioannis Prezas, “From targeted states to affected populations: exploring accountability for the negative impact of comprehensive unilateral sanctions on human rights”, en *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Charlotte Beaucillon (ed.) (Cheltenham: Edward Elgar, 2021), pág. 388.

⁴⁶ Informe del Relator Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos relativo a su misión a la República Árabe Siria, *A/HRC/39/54/Add.2*, párr. 45.

⁴⁷ Martin Arnold y Sam Fleming, “Banks push Brussels for clarity to avoid ‘overcompliance’ with sanctions on Russia”, *Financial Times*, 7 de abril de 2022 (puede consultarse en <https://www.ft.com/content/a2fcd6e9-6b1a-4bd8-b035-047eb0791a94>).

C. Jurisdicción extraterritorial y aplicación

39. La Relatora Especial expresa su preocupación por el hecho de que la aplicación de sanciones unilaterales fuera del Estado sancionador, principalmente por parte de los Estados Unidos, se basa en principios jurídicos cuyo alcance preciso no está claro. Como ha señalado un experto, los ejemplos recientes de la legislación sobre sanciones de los Estados Unidos muestran una preocupante tendencia a extender demasiado los principios jurisdiccionales tradicionales⁴⁸.

40. Entiende que hay dos tipos de conexión con el territorio de los Estados Unidos que proporcionan la base para que el país haga valer la autoridad legal a fin de imponer sanciones por violaciones de sus sanciones: cuando en una transacción extranjera con una parte sancionada por los Estados Unidos participa un intermediario situado físicamente en los Estados Unidos, como un banco corresponsal, y cuando en una transacción extranjera con una parte sancionada interviene un sistema o proceso bajo el control de los Estados Unidos, como el sistema financiero estadounidense en el que se compensan las transacciones en dólares estadounidenses⁴⁹.

41. Aunque las sanciones impuestas por algunos Estados permiten su aplicación extraterritorial —por ejemplo, el boicot de la Liga Árabe a Israel, que se originó en la década de 1940 y que los Estados Unidos consideran que constituye una sanción⁵⁰, permite incluir en la lista negra a las empresas de terceros países que hagan negocios con Israel⁵¹—, solo los Estados Unidos imponen actualmente con vigor sus demandas extraterritoriales.

42. El temor a exponerse a las sanciones de los Estados Unidos es uno de los principales factores que llevan al exceso de celo en el cumplimiento de las sanciones impuestas por dicho país en el extranjero. Tras el restablecimiento en 2018 de las sanciones de los Estados Unidos contra la República Islámica del Irán, un legislador francés comentó que todas las empresas europeas con intereses económicos y comerciales en los Estados Unidos habían optado por retirarse de la República Islámica del Irán, incluidas aquellas cuyas mercancías no se veían afectadas por las sanciones⁵².

D. Motivos del exceso de celo en el cumplimiento

43. La Relatora Especial señala que gran parte del exceso de celo en el cumplimiento de las sanciones unilaterales, especialmente en el sector financiero, es atribuible a las políticas de reducción de riesgos. Por lo general, tales políticas están diseñadas con objeto de que las empresas cumplan con otras numerosas obligaciones reglamentarias, además de las sanciones, como minimizar el riesgo financiero y evitar las transacciones relacionadas con el blanqueo de dinero, la financiación del terrorismo y otros delitos financieros, al tiempo que tienen en cuenta la reputación y otros riesgos que comporta el mundo empresarial, como la presión ejercida por los accionistas para que se reduzca el riesgo⁵³. Dado que la diligencia

⁴⁸ Susan Emmenegger, “Extraterritorial economic sanctions and their foundation in international law”, *Arizona Journal of International & Comparative Law*, vol. 33, núm. 3 (2016), págs. 631 a 659; Danielle Ireland-Piper, *Accountability in Extraterritoriality* (Cheltenham, Edward Elgar, 2017), págs. 1 a 4.

⁴⁹ Consulta con un abogado estadounidense especialista en sanciones.

⁵⁰ Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, “Effects of the Arab League Boycott of Israel on U.S. Businesses: Investigation No. 332-349”, publicación 2827, 1994 (puede consultarse en https://www.usitc.gov/publications/332/pub2827_0.pdf).

⁵¹ La mayoría de los Estados miembros de la Liga Árabe ya no siguen activamente esta política. Véase George E. Shambaugh, “States, Firms, and Power: Successful Sanctions in United States Foreign Policy” (Albany, State University of New York Press, 1999), pág. 24; Martin A. Weiss, “Arab League Boycott of Israel”, *United States Congressional Research Service*, 2017, pág. 2.

⁵² Philippe Bonaccarrère, “What European response to American extraterritoriality?” Fundación Robert Schuman, 4 de febrero de 2019 (puede consultarse en <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0501-what-european-response-to-american-extraterritoriality>).

⁵³ Mark S. Bergman, “The state of the global capital markets - 2014 update”, *Euromoney Institutional Investor: Expert Guides*, 15 de abril de 2014 (puede consultarse en <https://www.expertguides.com/articles/the-state-of-the-global-capital-markets-2014-update/ARTIXBTA>).

debida necesaria para afrontar los riesgos con precisión puede requerir mucho trabajo, tiempo y dinero, y exige unos conocimientos en materia de investigación de los que muchas instituciones carecen⁵⁴, y dado que las sanciones legales y empresariales por no afrontar los riesgos de forma adecuada pueden ser elevadas, las políticas de reducción de riesgos suelen ser excesivamente cautelosas, demostrando un exceso de celo en el cumplimiento de numerosas normativas a la vez.

44. La empresa de contabilidad Ernst & Young Global señala que “la reducción del riesgo puede ser problemática, ya que es posible que socave los servicios bancarios legales básicos, a los que toda persona tiene en principio derecho”⁵⁵. La Relatora Especial reafirma que la capacidad de realizar transacciones financieras es fundamental para el disfrute de una gran diversidad de derechos humanos. En este contexto, acoge con satisfacción la opinión formulada en fecha reciente por la Autoridad Bancaria Europea, a saber, que la reducción del riesgo de categorías enteras de clientes, sin la debida consideración de los perfiles de riesgo de cada cliente, puede ser injustificada e indicativa de una gestión del riesgo ineficaz⁵⁶. También celebra que se hagan llamamientos como el del Banco Nacional de Bélgica a fin de que los bancos “deroguen (...) lo antes posible” las políticas de reducción del riesgo que excluyen las interacciones comerciales con clientes potenciales o existentes “sobre la base de criterios generales como, entre otros, su pertenencia a un determinado sector económico o un vínculo con un país de alto riesgo”⁵⁷.

Sanciones complejas, poco claras y cambiantes

45. Uno de los factores citados habitualmente, que lleva a un exceso de celo en el cumplimiento de las políticas de reducción de riesgos, es la complejidad de muchos regímenes de sanciones y la falta de claridad de sus disposiciones. Esto puede atribuirse algunas veces a la rapidez con la que se crean e imponen las sanciones en respuesta a un acontecimiento geopolítico, o a una redacción poco detallada de las sanciones. Los Estados Unidos ajustaron sus sanciones de 2022 contra la Federación de Rusia poco después de imponerlas, ya que impedían al Gobierno realizar algunas de sus propias transacciones⁵⁸.

46. La frecuencia con la que cambian las sanciones también es un factor que genera un exceso de celo en el cumplimiento, ya que la inestabilidad de la normativa puede generar confusión y hacer que sea más difícil para las empresas y otros agentes cumplir con la diligencia debida. En este sentido, la Relatora Especial cita las sanciones que decidió aplicar la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) contra Malí un día después de un golpe de Estado en agosto de 2020⁵⁹. La CEDEAO suavizó las sanciones al cabo de varios días, cuando se iniciaron las negociaciones para establecer un gobierno de

⁵⁴ Richard L. Kilpatrick, Jr., “Self-sanctioning Russia”, *European Journal of International Law*, “EJIL: Talk!”, 11 de mayo de 2022 (puede consultarse en https://www.ejiltalk.org/self-sanctioning-russia/?utm_source=mailpoet&utm_medium=email&utm_campaign=ejil-talk-newsletter-post-title_2).

⁵⁵ Filip Bogaert y Ly Chheng Chhor, “How to manage financial crime compliance risk without de-risking”, *Ernst & Young Global*, 10 de mayo de 2022 (puede consultarse en https://www.ey.com/en_be/financial-services/how-to-manage-financial-crime-compliance-risks-without-de-risking).

⁵⁶ Autoridad Bancaria Europea, “Opinion of the European Banking Authority on ‘e-risking’”, documento EBA/Op/2022/01, 5 de enero de 2022 (puede consultarse en https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20de-risking%20%28EBA-Op-2022-01%29/1025705/EBA%20Opinion%20and%20annexed%20report%20on%20de-risking.pdf).

⁵⁷ Banco Nacional de Bélgica, “Prudential expectations on de-risking”, documento NBB_2022_03, 1 de febrero de 2022 (puede consultarse en https://www.nbb.be/doc/cp/eng/2022/20220201_nbb_2022_03_EN.pdf).

⁵⁸ Estados Unidos, Departamento del Tesoro, “Fact Sheet: Preserving Agricultural Trade, Access to Communication, and Other Support to Those Impacted by Russia’s War Against Ukraine”, 19 de abril de 2022 (puede consultarse en https://home.treasury.gov/system/files/126/russia_fact_sheet_20220419.pdf).

⁵⁹ CEDEAO, comunicado de prensa sobre la situación en Malí, 18 de agosto de 2020 (puede consultarse en https://araa.org/sites/default/files/news/pdf/Eng_Communique%CC%81%20Mali%2022h50_V2ENGLISHMALI%202.pdf).

transición⁶⁰; las suavizó más al acabo de seis semanas, cuando se acordó un gobierno de transición⁶¹, y las endureció en enero de 2022, cuando se consideró que el gobierno de transición procedía con demasiada lentitud a restablecer el régimen democrático en Malí⁶². Once semanas más tarde, un tribunal declaró ilegales algunas de las sanciones y ordenó su suspensión⁶³.

47. Las sanciones unilaterales también cambian por otros motivos, como las nuevas inclusiones y exclusiones en las listas de sanciones. En ocasiones, los regímenes de sanciones se regulan y se amplían cuando las sanciones iniciales no logran sus objetivos.

48. En cuanto a la falta de claridad como factor que genera exceso de celo en el cumplimiento, la Relatora Especial se refiere a una evaluación de las sanciones de la Unión Europea realizada por el bufete de abogados Baker Botts, en la que se afirmaba que las “sanciones utilizan muchos conceptos amplios e indefinidos, hay poca orientación oficial sobre la interpretación de estos conceptos y los precedentes son escasos”⁶⁴. La Relatora Especial también se refiere a un informe del Consejo del Atlántico en el que se destaca el carácter poco claro de las sanciones impuestas por los Estados Unidos, y se cita como ejemplo la utilización de una expresión poco precisa, “transacción significativa”, como umbral para determinar los casos en que se produce una violación; el informe señala la “falta de un mecanismo para que una persona no estadounidense pueda obtener claridad formal en cuanto a la permisibilidad de una transacción o actividad”⁶⁵.

49. La aplicación extraterritorial de las sanciones, sobre todo por parte de los Estados Unidos, y la variedad y dureza de las sanciones, así como la amenaza de las medidas de aplicación y el temor que ello conlleva, también contribuyen al exceso de celo en el cumplimiento. La Relatora Especial señala que, además de las sanciones secundarias, las multas y el enjuiciamiento penal o civil, las sanciones pueden incluir la exclusión de mercados o sistemas financieros críticos, como la posibilidad de realizar transacciones en dólares estadounidenses o de utilizar el servicio de la Sociedad para las Telecomunicaciones Financieras Interbancarias Internacionales (SWIFT), el sistema predominante para comunicar instrucciones y datos relativos a las transacciones financieras internacionales. Existen también sanciones que no son las que impone el Estado sancionador, como el daño causado a la reputación, la rescisión de contratos, la pérdida de oportunidades comerciales, la reducción de la capacidad de atraer a los empleados más convenientes y otras respuestas de las contrapartes actuales y potenciales.

⁶⁰ Ilana Zelmanovitz Axelrod y Kwesi Aning, “Mali, Democracy and ECOWAS’s Sanctions Regime”, Nota de políticas 9, octubre de 2020, Centro Internacional Kofi Annan de Capacitación en Mantenimiento de la Paz (puede consultarse en <https://www.kaiptc.org/wp-content/uploads/2020/11/20201028-Final-Policy-Brief-9-Axelrod-Aning.pdf>).

⁶¹ CEDEAO, Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de la CEDEAO sobre Malí, 5 de octubre de 2020 (puede consultarse en https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2020/10/Eng_Declaration-levee-de-sanctions-Mali-October-2020.pdf).

⁶² CEDEAO, Cuarta Cumbre Extraordinaria de la Autoridad de Jefes de Estado y de Gobierno de la CEDEAO sobre la situación política en Malí, comunicado final, 9 de enero de 2022 (puede consultarse en <https://reliefweb.int/report/mali/final-communicue-4th-extraordinary-summit-ecowas-authority-heads-state-and-government>).

⁶³ “West African court orders lifting of some sanctions against Mali”, Reuters, 24 de marzo de 2022 (puede consultarse en <https://www.reuters.com/world/africa/w-african-court-orders-suspension-some-sanctions-against-mali-2022-03-24/>). <https://www.reuters.com/world/africa/w-african-court-orders-suspension-some-sanctions-against-mali-2022-03-24/>

⁶⁴ Baker Botts LLP, “Economic sanctions and export controls (EU)” (puede consultarse en <https://www.bakerbotts.com/services/practice-areas/enforcements-and-investigations/economic-sanctions-and-export-controls-eu>). <https://www.bakerbotts.com/services/practice-areas/enforcements-and-investigations/economic-sanctions-and-export-controls-eu>

⁶⁵ Samantha Sultoon y Justine Walker, “Secondary sanctions’ implications and the transatlantic relationship”, Consejo del Atlántico, Nota informativa, septiembre de 2019 (puede consultarse en https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2019/09/SecondarySanctions_Final.pdf).

Costos de la debida diligencia

50. Por último, la Relatora Especial observa que las empresas tienen la responsabilidad de ejercer la diligencia debida en materia de derechos humanos en relación con el ámbito completo de sus actividades y relaciones⁶⁶, además de la diligencia debida necesaria para cumplir las normas de las sanciones unilaterales, que evolucionan constantemente, aunque estas pueden suponer costos prohibitivos⁶⁷. Como el costo que supone la infracción de las sanciones también puede ser elevado, muchas empresas se inclinan por extremar el celo en el cumplimiento, pese a los problemas que esto plantea en materia de derechos humanos. Como señaló un académico, “cuantas más complejidades y matices tenga un programa de cumplimiento, más caro resultará para la empresa aplicarlo y hacer su seguimiento. Por ello, las empresas pueden verse tentadas a utilizar criterios y procesos de decisión simplistas y operativos que generen formas de exceso de celo en el cumplimiento”⁶⁸. De hecho, “los costos legales asociados a la diligencia debida y a la adquisición de una licencia pueden ser, en algunos casos, superiores al valor de los bienes y servicios”⁶⁹.

51. La Relatora Especial observa que las diferencias entre los regímenes de sanciones unilaterales dirigidos a un mismo país, entidad o persona también dan lugar a un exceso de celo en el cumplimiento cuando la observancia de las sanciones más estrictas supera las medidas necesarias para cumplir las más leves. Las sanciones impuestas a la Federación de Rusia en 2022 por el Reino Unido, los Estados Unidos y la Unión Europea así lo ilustran: “El Reino Unido no considera que las operaciones secundarias con acciones de una empresa sancionada infrinjan las sanciones, pero los Estados Unidos así lo consideran y la Unión Europea también en algunos casos”⁷⁰. Un gran banco internacional, Crédit Suisse, explicó que cuando existen diferencias en cuanto al fondo o al alcance entre las sanciones aplicadas a nivel mundial, siempre que esté permitido legalmente, aplica la normativa más restrictiva⁷¹.

E. Consecuencias del exceso de celo en el cumplimiento en el disfrute de los derechos humanos

Derechos afectados

52. La Relatora Especial subraya que el exceso de celo en el cumplimiento se produce en relación con todos los tipos de sanciones unilaterales (ya sean selectivas o sectoriales), lo que las hace menos selectivas, llegando incluso a ser equivalentes a las sanciones generales que afectan a toda una población. Para poner de relieve las graves consecuencias de esta situación, recuerda que el Consejo de Seguridad introdujo sanciones selectivas después de que se hiciera evidente que sus sanciones generales, especialmente las impuestas al Irak en la década de 1990, eran devastadoras para los derechos humanos⁷². El exceso de celo en el cumplimiento de todos los tipos de sanciones unilaterales hace que los derechos de un gran

⁶⁶ ACNUDH, *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos* (puede consultarse en https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf).

⁶⁷ Grupo UBS, Informe Anual 2021, pág. 70.

⁶⁸ Emmanuel Breen, “Corporations and US economic sanctions: the dangers of overcompliance”, en *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Charlotte Beaucillon (ed.) (Cheltenham, Edward Elgar, 2021), págs. 262 y 263.

⁶⁹ Justine Walker, “Risk management principles guide for sending humanitarian funds into Syria and similar high-risk jurisdictions”, Comisión Europea y otros, 2020, pág. 26 (puede consultarse en https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200526-risk-management-guide_en_0.pdf).

⁷⁰ Martin Arnold y Sam Fleming, “Banks push Brussels for clarity to avoid ‘overcompliance’ with sanctions on Russia”, *Financial Times*, 7 de abril de 2022 (puede consultarse en <https://www.ft.com/content/a2fcd6e9-6b1a-4bd8-b035-047eb0791a94>).

⁷¹ Política general comunicada en respuesta a la solicitud de información.

⁷² Abbas Alnasrawi, “Iraq: economic sanctions and consequences, 1990–2000”, *Third World Quarterly*, vol. 22, núm. 2, 2001, págs. 205 a 218.

número de personas se vean afectados negativamente, independientemente de lo selectivas que sean las sanciones.

53. En la República Árabe Siria, donde algunas sanciones unilaterales están dirigidas al Estado mientras que otras van en contra de personas o empresas concretas, se ha observado que las repercusiones de estas medidas y del correspondiente exceso de celo en el cumplimiento son iguales e idénticos, y en algunos casos no pueden distinguirse ni separarse entre sí⁷³. También se ha afirmado que las sanciones impuestas por los Estados Unidos en virtud de la Ley César se basaron en el exceso de celo en el cumplimiento para sembrar temor acerca de las sanciones secundarias entre quienes trabajaban en el suministro de servicios de construcción e ingeniería, tecnología, piezas de repuesto y otras mercancías a la República Árabe Siria, con el fin de poner fin a los suministros en esos ámbitos⁷⁴.

54. En 2021, durante su visita oficial a Zimbabwe, país afectado por algunas sanciones generales, pero principalmente por sanciones selectivas, la Relatora Especial recibió información sobre el perjuicio que estaba causando el exceso de celo en el cumplimiento en el acceso de la población a la salud, la alimentación, el agua potable, la educación y el empleo, al tiempo que limitaba la capacidad de Zimbabwe para garantizar los servicios esenciales, mantener las infraestructuras de importancia fundamental y avanzar hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, socavando así el derecho de la población al desarrollo⁷⁵. Reitera que cuando las sanciones afectan a los derechos de toda una población, los efectos se hacen sentir más en los grupos vulnerables, como las mujeres, los niños, las personas con discapacidad o con enfermedades crónicas o graves, los ancianos, los refugiados, los desplazados internos, los migrantes, las personas que viven en la pobreza y otras que dependen de la asistencia social o humanitaria.

55. El exceso de celo en el cumplimiento de las sanciones unilaterales por parte de las editoriales académicas internacionales también afecta a los derechos a la libertad de expresión y a la educación, así como al beneficio que aporta el progreso científico, cuando se pide a los editores que rechacen o no promuevan artículos y textos procedentes de países sancionados⁷⁶.

56. La Relatora Especial expresa su preocupación por diversos informes según los cuales la labor de las ONG y otros proveedores de asistencia humanitaria se ha visto frecuentemente entorpecida en países afectados por sanciones, lo que ha hecho que algunos se retiren de esos países⁷⁷. Señala que todos los problemas a los que se enfrentan estos grupos son atribuibles esencialmente al exceso de celo en el cumplimiento, ya que su trabajo implica el suministro de bienes y servicios que están exentos de sanciones por razones humanitarias. En consecuencia, las entregas de alimentos, medicamentos, vacunas y otros bienes esenciales no están llegando a las poblaciones vulnerables de los países sancionados. Una ONG que opera en la República Islámica del Irán informó de que los intentos de entregar ayuda a la Sociedad de la Media Luna Roja Iraní tras las destructivas inundaciones de 2019 se habían visto bloqueados por la denegación de servicios bancarios, y de que dos bancos de la República de Corea se habían negado a aceptar transferencias de dinero de un banco iraní para la compra de equipos médicos y de laboratorio autorizados a empresas de la República de Corea⁷⁸. Los obstáculos que interpone el exceso de celo en el cumplimiento a la labor de las ONG son especialmente críticos, ya que estas suelen hacer lo que los Gobiernos no pueden hacer a causa de las sanciones. El Gobierno de la República Islámica del Irán señala que las sanciones secundarias y el exceso de celo en el cumplimiento que afectan a la banca, el transporte, el

⁷³ Comunicación de la República Árabe Siria.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Véase <https://allafrica.com/stories/202110280420.html>.

⁷⁶ Véase, por ejemplo, Wiley, "Editorial office guidelines for applying international sanctions" (puede consultarse en <https://www.wiley.com/network/archive/editorial-office-guidance-for-applying-international-sanctions.AL>).

⁷⁷ ACNUDH, "Unilateral sanctions hurt all, especially women, children and other vulnerable groups - UN human rights expert", 8 de diciembre de 2021 (puede consultarse en <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/12/unilateral-sanctions-hurt-all-especially-women-children-and-other-vulnerable>).

⁷⁸ Comunicación de la Organization for Defending Victims of Violence.

petróleo, la electricidad, las telecomunicaciones y otras tecnologías han afectado a su capacidad para responder a las emergencias, incluida la pandemia de COVID-19⁷⁹.

57. La Relatora Especial ha recibido información de que una ONG que lleva a cabo una labor humanitaria en Cuba no pudo acceder a fondos del sector público extranjero porque los bancos se negaron a transferirlos a Cuba, mientras que los fondos que la ONG tenía en un banco europeo fueron congelados por el banco porque temía una “reacción” de los Estados Unidos. Otra ONG informó de la necesidad de contratar a terceros para garantizar las transferencias de fondos en relación con el 13 % de las donaciones concedidas⁸⁰. Estas situaciones reducen la cantidad de fondos de los donantes que pueden dedicarse a la labor humanitaria, al tiempo que provocan retrasos en la propia labor.

58. Además de la imposibilidad de las ONG humanitarias de acceder a las donaciones ya realizadas, se enfrentan a la posibilidad de perder otras donaciones por el temor de algunos donantes a que se les apliquen sanciones secundarias si los fondos se utilizan en un país sancionado, o porque los propios donantes no han podido hacer las donaciones al negarse los bancos a prestar servicios a ONG que trabajen en países sancionados. Una ONG informó de que algunos donantes no podían transferir fondos, o se mostraban reacios a hacerlo, por temor a que los fondos se congelasen. Otra ONG que pretendía enviar una delegación a una sesión informativa sobre el programa de desarrollo de la vacuna contra la COVID-19 en Cuba, tras haber tomado las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de la normativa sobre sanciones de los Estados Unidos, constató que las donaciones para el proyecto estaban bloqueadas por varios bancos y por PayPal. Durante la visita de la Relatora Especial a Zimbabwe, muchas ONG mencionaron que temían incluso hablar con ella sobre las repercusiones de las sanciones unilaterales y el exceso de celo en el cumplimiento por miedo a perder donaciones.

59. Según el Presidente de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria, “a pesar de las exenciones humanitarias, es necesario hacer mucho más para mitigar las consecuencias en la vida cotidiana de los civiles del exceso de celo en el cumplimiento, que genera escasez en varios rubros e impide la recepción de la ayuda”⁸¹.

Estados y organizaciones internacionales

60. La Relatora Especial destaca que el exceso de celo en el cumplimiento de las sanciones unilaterales también afecta a la capacidad de los Estados para cumplir con sus obligaciones internacionales, incluida la de garantizar la protección de los derechos humanos, así como con las obligaciones legales internas. Se refiere a la situación de más de 9.000 jubilados bielorrusos que viven en el extranjero: sus derechos a la propiedad y a un nivel de vida digno se ven vulnerados por la reticencia de los bancos extranjeros a transferir fondos desde Belarús para sus pensiones, que suelen ser su principal fuente de ingresos, y a veces la única. Además, el derecho a la libertad de información se ve perjudicado por la imposibilidad de los medios de comunicación bielorrusos de transferir fondos a sus oficinas en el extranjero. El bloqueo de los fondos por parte de los bancos extranjeros también imposibilita que las emisoras bielorrusas realicen los pagos oportunos para adquirir contenidos extranjeros, asegurar los derechos de transmisión de eventos internacionales y utilizar satélites y otros servicios técnicos⁸².

61. Los Estados también se enfrentan a dificultades para pagar al personal diplomático y llevar a cabo su labor oficial en el extranjero, además de los pagos que garantizan su participación en las organizaciones internacionales. El derecho de la República Islámica del Irán a votar en las organizaciones internacionales, incluidas las Naciones Unidas, ha sido

⁷⁹ Comunicación de la República Islámica del Irán.

⁸⁰ Comunicación de Access Now.

⁸¹ ACNUDH, Declaración de Paulo Pinheiro, Presidente de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria, en el 49º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 18 de marzo de 2022 (puede consultarse en <https://www.ohchr.org/en/statements/2022/03/statement-paulo-pinheiro-chair-independent-international-commission-inquiry>).

⁸² Comunicación de Belarús.

suspendido porque el Estado no pudo pagar sus cuotas⁸³. La República Bolivariana de Venezuela y Zimbabwe se enfrentan a suspensiones similares.

62. El exceso de celo en el cumplimiento también obstaculiza la labor que realizan las organizaciones intergubernamentales para ayudar a la población de los países sancionados. La Relatora Especial señala que las operaciones humanitarias, de desarrollo y otros tipos de actividades del equipo de las Naciones Unidas en la República Árabe Siria, por ejemplo, se ven obstaculizadas por un exceso de celo en el cumplimiento, principalmente por parte de los bancos, lo que vulnera los derechos de la población, entre otros, el derecho a la salud, la vida, un nivel de vida decente y el desarrollo. Según la información recibida, las transferencias bancarias a los consultores y contratistas de las Naciones Unidas han sido bloqueadas o retrasadas, lo que ha dificultado la presencia de expertos internacionales para trabajar en la República Árabe Siria y ha afectado al interés de los licitadores por trabajar con las Naciones Unidas en el país. También se informó de que una ONG que ejecuta proyectos de las Naciones Unidas no ha podido recibir los recursos básicos que le corresponden del presupuesto global durante los últimos tres años debido a la negativa de los bancos internacionales a transferir dinero a su cuenta en la República Árabe Siria, lo que ha socavado gravemente su capacidad de prestar servicios vitales de salud reproductiva a las mujeres del país. Por último, se informa de que los pagos a algunos funcionarios internacionales de las Naciones Unidas están siendo retenidos por sus respectivos bancos por estar trabajando en la República Árabe Siria⁸⁴. La Relatora Especial es consciente de que se han denunciado situaciones similares en relación con empleados de las Naciones Unidas en Cuba, la República Islámica del Irán y Zimbabwe.

F. Alcance del exceso de celo en el cumplimiento

63. Si bien el exceso de celo en el cumplimiento de las sanciones unilaterales es difícil de medir porque las políticas y las prácticas varían según la empresa de que se trate y a menudo son confidenciales, en parte debido a los temores relacionados con la aplicación, la Relatora Especial destaca que es un fenómeno mundial y de gran magnitud, y generalizado incluso en algunos sectores, como el bancario⁸⁵. Sobre la base de un amplio y creciente conjunto de informes sobre casos de exceso de celo en el cumplimiento que han dado lugar a problemas de derechos humanos o de otro tipo, y de la información disponible sobre las políticas de cumplimiento de las sanciones de algunas empresas, las evaluaciones de la situación realizadas por bufetes de abogados que ayudan a las empresas a cumplir las sanciones, numerosos estudios académicos y también las aportaciones recibidas para el presente informe, se puede concluir que el exceso de celo en el cumplimiento se produce en todos los sectores empresariales y tiende a magnificar el alcance y las repercusiones de los regímenes de sanciones de forma más sustancial que leve.

⁸³ Alena F. Douhan, visita de la Relatora Especial a la República Islámica del Irán, proyecto de informe preliminar, mayo de 2022.

⁸⁴ Comunicación del equipo de las Naciones Unidas en la República Árabe Siria.

⁸⁵ Véase, por ejemplo, Daniel Meagher, “Caught in the Economic Crosshairs: Secondary Sanctions and the American Sanctions Regime”, *Fordham Law Review*, vol. 89, núm. 3, 2020, pág. 1015 (puede consultarse en <https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5792&context=flr>); Grégoire Mallard, Farzan Sabet y Jin Sun, “The humanitarian gap in the global sanctions regime”, *Global Governance*, vol. 26 (2020), pág. 131 (puede consultarse en https://www.graduateinstitute.ch/sites/internet/files/2021-09/GG_026_01_007_s003_Mallard_proof-final.pdf); Gibson, Dunn y Crutcher LLP, “Economic and trade sanctions developments in response to COVID-19”, 29 de abril de 2020. Jason Bartlett y Megan Ophel, “Sanctions by the numbers: spotlight on Venezuela”, *Center for a New American Security*, 22 de junio de 2021 (puede consultarse en <https://www.cnas.org/publications/reports/sanctions-by-the-numbers-3>); *Leitbetriebe Austria*, “Austrian companies ‘overcompliant’ with international sanctions”, 20 de mayo de 2016 (puede consultarse en <https://leitbetriebe.at/en/austrian-companies-overcompliant-with-international-sanctions/>); declaración de Natasha de Terán, Cámara de los Comunes, Comisión del Tesoro, “Oral evidence: Russia: effective economic sanctions, HC 1186”, 7 de marzo de 2022 (puede consultarse en <https://committees.parliament.uk/oralevidence/9834/html/>).

64. La Relatora Especial no puede descartar que las consecuencias negativas del exceso de celo en el cumplimiento en los derechos humanos sean tal vez más amplias o más graves que las consecuencias de las propias sanciones unilaterales. Esta situación es particularmente probable cuando las empresas dejan de hacer negocios con todo un país, o cuando un banco se niega a ocuparse de las transacciones relativas a un determinado país debido a las sanciones selectivas contra personas o entidades en tal país incluidas en una lista.

65. La Relatora Especial destaca la amplitud de las repercusiones negativas del exceso de celo en el cumplimiento en los derechos humanos como una prueba más de su magnitud. Además de afectar a derechos básicos para la supervivencia humana, como el derecho a la salud, a la vivienda y a la vida, su visita a la República Islámica del Irán reveló hasta qué punto el exceso de celo en el cumplimiento perjudicaba también los derechos a la educación, a la libertad de expresión y a beneficiarse del progreso científico. La información recibida indicaba cómo tal exceso de celo afectaba a las transferencias de tecnología y a la transmisión de ideas y conocimientos intelectuales y culturales, ya que los investigadores, científicos y personas del ámbito del deporte y la cultura iraníes quedaban fuera de las reuniones y competencias internacionales. Además, los documentos de investigación iraníes a menudo no se tenían en cuenta para su publicación en el extranjero debido a políticas que reflejaban el temor de los editores académicos a las sanciones secundarias. La Relatora Especial subraya que esto también perjudica los derechos de las personas de otros países a beneficiarse de los avances científicos iraníes⁸⁶.

IV. Cómo contrarrestar el exceso de celo en el cumplimiento

A. Medidas de los Estados sancionadores

66. La Relatora Especial señala que los Estados, además de proteger los derechos humanos a nivel interno, están obligados, en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a adoptar las medidas necesarias para impedir las violaciones de los derechos humanos en el extranjero por parte de empresas domiciliadas en su territorio y/o jurisdicción, y que el derecho internacional consuetudinario prohíbe que un Estado permita que su territorio se utilice para causar daños en el territorio de otro Estado. Esas obligaciones extraterritoriales derivan del hecho de que las obligaciones del Pacto se expresan sin restricción alguna vinculada al territorio o la jurisdicción⁸⁷.

67. En este sentido, celebra las iniciativas de algunos Estados de exigir a las empresas sobre las que tienen jurisdicción que se adhieran a elementos de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. No obstante, reconoce que esos esfuerzos son actualmente insuficientes e ineficaces, y que no todos ellos abarcan los problemas derivados del exceso de celo en el cumplimiento. En Suecia, por ejemplo, la Agencia Estatal de Gestión Pública propuso en 2018 que el Gobierno considerara la posibilidad de introducir legislación para hacer de la diligencia debida en materia de derechos humanos un requisito legal para las empresas suecas, con “la posibilidad de investigar y emprender acciones legales contra las violaciones de los derechos humanos relacionadas con el mundo empresarial que se produzcan fuera de Suecia por parte de empresas suecas”⁸⁸. Numerosas empresas suecas han manifestado su apoyo a este proyecto⁸⁹, pero los avances hasta la fecha parecen muy limitados.

⁸⁶ Alena F. Douhan, visita de la Relatora Especial a la República Islámica del Irán, proyecto de informe preliminar, mayo de 2022.

⁸⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 24 (2017) sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales (E/C.12/GC/24), párrs. 26 y 27.

⁸⁸ Agencia Sueca de Gestión Pública, “The UN Guiding Principles on Business and Human Rights - challenges in the work of the government (2018:8)” (puede consultarse en <https://www.statskontoret.se/in-english/publications/2018/the-un-guiding-principles-on-business-and-human-rights--challenges-in-the-work-of-the-government-20188/>).

⁸⁹ *Business & Human Rights Resource Centre*, “Swedish mandatory due diligence campaign launched, with support from 42 companies”, 29 de septiembre de 2020 (puede consultarse en

68. A principios de 2022, la Comisión Europea propuso una directiva de la Unión Europea que exigiera a los Estados miembros el establecimiento de normas nacionales sobre la diligencia debida de las empresas en materia de derechos humanos en lo que respecta a sus cadenas de valor, aunque tal directiva no parece abordar las cuestiones de derechos humanos derivadas del cumplimiento y el exceso de celo en el cumplimiento de las sanciones unilaterales impuestas por la Unión Europea u otros por parte de las empresas. La propuesta de directiva reconoce, no obstante, la desproporcionada carga de conocimientos y costos a la que se enfrentan las pequeñas y medianas empresas en relación con las más grandes a la hora de cumplir la diligencia debida, y pide que se reduzcan los requisitos de diligencia debida para las empresas más pequeñas, o que no se apliquen, así como que se gradúe la aplicación mediante “un proceso de aplicación proporcionado” en cada Estado⁹⁰. La Relatora Especial señala que este último concepto, si se extrapola a la aplicación de sanciones unilaterales, podría tener el potencial de aliviar el exceso de celo en el cumplimiento por parte de las empresas más pequeñas.

69. La Relatora Especial también acoge con satisfacción los esfuerzos de algunos Estados sancionadores por minimizar el exceso de celo en el cumplimiento con respecto a los bienes y servicios abarcados por las exenciones humanitarias, en particular mediante la publicación de aclaraciones de las sanciones u orientaciones para hacer uso de las exenciones. Sin embargo, señala que la eficacia de tales medidas es casi inexistente. Los Estados Unidos y la Unión Europea, por ejemplo, han elaborado documentos para fomentar la aplicación de exenciones humanitarias a sus sanciones durante la actual crisis del COVID-19, pero las sanciones han de cualquier forma impedido la capacidad de los países sancionados de obtener suministros y servicios para luchar contra la pandemia⁹¹.

70. La Relatora Especial señala que las iniciativas de los Estados para disminuir el exceso de celo en el cumplimiento han sido esporádicas y modestas, y que no hay indicios de que se estén elaborando sanciones para minimizarlo. De hecho, siguen existiendo cuatro factores principales que impulsan el exceso de celo en el cumplimiento: la complejidad de los regímenes de sanciones; la vaguedad de sus disposiciones; las estrictas medidas de aplicación, y las amenazas de sanciones secundarias o sanciones penales o civiles. Así como las sanciones anteriores siguen siendo poco claras, la prueba de que las sanciones más recientes también carecen de claridad es el exceso de celo en el cumplimiento que traen aparejado, al tiempo que su aplicación se ha vuelto más estricta⁹².

71. La Relatora Especial observa que la posibilidad de que el exceso de celo en el cumplimiento respalde los objetivos de las sanciones unilaterales impide quizás que los Estados sancionadores actúen más enérgicamente a fin de restringir la práctica. Se desconoce si aceptan tácitamente el exceso de celo en el cumplimiento o bien si lo provocan intencionadamente, pero esto último no puede descartarse en vista de la debilidad de sus esfuerzos por combatirlo. Se sospecha que los Estados Unidos permiten deliberadamente que las sanciones sean poco claras a fin de aumentar sus repercusiones⁹³; en ese sentido, un académico ha observado que “cabe preguntarse si las políticas de los reguladores

<https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/swedish-mandatory-due-diligence-campaign-launched-with-support-from-42-companies/>).

⁹⁰ Comisión Europea, propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937, documento COM(2022) 71 final, 23 de febrero de 2022 (puede consultarse en https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:bc4dcea4-9584-11ec-b4e4-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF).

⁹¹ ACNUDH, Repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos durante la pandemia de enfermedad por coronavirus (A/75/209).

⁹² “Global sanctions - compliance and enforcement trends”, *Financier Worldwide*, octubre de 2017 (puede consultarse en <https://www.financierworldwide.com/global-sanctions-compliance-and-enforcement-trends#.Yo92I6hBzIV>).

⁹³ Declaración de Natasha de Terán, Cámara de los Comunes, Comisión del Tesoro, “Oral evidence: Russia: effective economic sanctions, HC 1186”.

estadounidenses pueden, en ciertos casos, alentar un comportamiento empresarial que denote exceso de celo en el cumplimiento”⁹⁴.

B. Medidas de terceros Estados

72. La Relatora Especial observa que algunos Estados prohíben a las personas y entidades sobre las que tienen jurisdicción interna cumplir las sanciones unilaterales de otros Estados contra terceros Estados, personas o entidades. Un primer ejemplo fue la Ley de Administración de las Exportaciones de los Estados Unidos de 1969, modificada en 1977 para prohibir a las empresas estadounidenses participar en boicots de otros países contra terceros países amigos de los Estados Unidos o contra entidades o personas incluidas en la lista negra en el marco de esos boicots⁹⁵.

73. Las leyes más recientes para obstaculizar el cumplimiento de las sanciones extranjeras y proteger a las personas y entidades de los perjuicios derivados de su cumplimiento se vieron impulsadas principalmente por la aplicación extraterritorial de las sanciones de los Estados Unidos, por ejemplo, las leyes de bloqueo promulgadas por la Unión Europea en 1996 y actualizadas posteriormente⁹⁶, por la Federación de Rusia en 2018⁹⁷ y por China en 2020 y 2021, en fecha reciente con la Ley Contra las Sanciones Extranjeras. El estatuto de bloqueo de la Unión Europea ha sido considerado ineficaz y, en 2021, la Comisión Europea anunció planes para modificarlo⁹⁸, mientras que la reciente jurisprudencia de la Unión Europea también puede reforzarlo⁹⁹.

74. La Relatora Especial subraya que esas leyes se promulgaron para hacer frente a situaciones relacionadas con el cumplimiento de sanciones unilaterales por parte de otros Estados, pero no con el exceso de celo en el cumplimiento de esas sanciones, lo que plantea dudas acerca de la posibilidad de que las leyes sean adecuadas para contrarrestar cualquier aspecto relacionado con el exceso de celo en el cumplimiento y, en tal caso, en qué medida.

V. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

75. Las sanciones secundarias se utilizan para aplicar sanciones primarias unilaterales contra entidades y personas extranjeras que se presume que interactúan con los destinatarios de las sanciones primarias. El derecho internacional no reconoce la legalidad de la jurisdicción extraterritorial que alegan los Estados sancionadores al imponer sanciones secundarias, pero el uso de tales sanciones se está extendiendo a medida que los Estados imponen más sanciones primarias.

⁹⁴ Emmanuel Breen, “Corporations and US economic sanctions: the dangers of overcompliance”, en *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Charlotte Beaucillon (ed.) (Cheltenham, Edward Elgar, 2021), pág. 263.

⁹⁵ Véase Gobierno de los Estados Unidos, “Restrictive Trade Practices or Boycotts, Commerce and Foreign Trade” (15 CFR, parte 760).

⁹⁶ Reglamento (CE) núm. 2271/96 del Consejo de 22 de noviembre de 1996.

⁹⁷ Gobierno de la Federación de Rusia, Ley de medidas (contramedidas) contra las acciones poco amistosas de los Estados Unidos de América y otros países extranjeros, promulgada el 4 de junio de 2018.

⁹⁸ Parlamento Europeo, “Amendment to the Blocking Statute Regulation”, 20 de mayo de 2022 (puede consultarse en <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-stronger-europe-in-the-world/file-blocking-statute-regulation>).

⁹⁹ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Bank Melli Iran v Telekom Deutschland GmbH*, caso núm. C-124/20, diciembre de 2021; Sidley Austin LLP, “EU Blocking Statute: Toward Enhanced Enforcement?”, 3 de febrero de 2022 (puede consultarse en https://www.sidley.com/en/insights/newsupdates/2022/02/eu-blocking-statute_toward-enhanced-enforcement).

76. Las sanciones secundarias y las sanciones civiles y penales se consideran ilegales por diversos motivos, especialmente por ser impuestas en apoyo de sanciones primarias cuya propia legalidad es cuestionable conforme al derecho internacional. Las sanciones secundarias también violan el derecho al debido proceso.

77. El temor a ser objeto de sanciones secundarias o a ser objeto de demandas civiles y sanciones penales lleva a una generalización del exceso de celo en el cumplimiento de las sanciones primarias con el fin de minimizar los riesgos de infracciones involuntarias derivadas de su complejidad, su falta de claridad, los frecuentes cambios y la aplicación extraterritorial para minimizar los riesgos para la reputación, o debido al elevado costo de la diligencia debida en relación con el cumplimiento. El uso cada vez mayor de las sanciones secundarias implica un exceso de celo también en su cumplimiento.

78. El uso o la amenaza de uso de sanciones secundarias o sanciones civiles y penales constituye *de facto* una nueva forma de represalia respecto de las personas, Estados y empresas que se considera que eluden los regímenes de sanciones unilaterales, a pesar de la reconocida ilegalidad de esta aplicación de la jurisdicción extraterritorial por parte de los Estados.

79. El exceso de celo en el cumplimiento perjudica a muchos derechos humanos al obstaculizar las compras de alimentos, medicamentos, equipos médicos y piezas de repuesto para enviarlos a países sancionados, al tiempo que impide a las organizaciones intergubernamentales y a las ONG humanitarias transferir fondos para programas de ayuda y para pagar a los empleados en los países sancionados. También impide el acceso de personas que no son objeto de sanciones a sus bienes y el cumplimiento de sus obligaciones financieras, poniendo en peligro sus derechos, entre otros, a la vivienda, el empleo, la educación y la salud.

80. El exceso de celo en el cumplimiento magnifica las repercusiones negativas de las sanciones en los derechos humanos al hacer extensivas las sanciones a otros destinatarios, no solo a personas sino también a poblaciones enteras. Se ha convertido en una práctica muy extendida e incluso prevalente en algunos sectores, como el bancario. Sus repercusiones en los derechos humanos pueden, en ocasiones, ser mayores que las de las propias sanciones.

81. El exceso de celo en el cumplimiento se traduce a veces en una interrupción de las actividades comerciales con un país que no es objeto de sanciones. Los bancos lo evidencian negándose a realizar transacciones autorizadas; disuadiendo a personas de países sancionados de seguir operando exigiéndoles una documentación onerosa, cobrando tarifas más elevadas o tasas adicionales, o imponiendo retrasos; congelando activos que no son objeto de sanciones, y negándoles a las personas la posibilidad de tener cuentas bancarias o de realizar transacciones por ser nacionales de un país sancionado, aun cuando sean refugiados de ese país.

82. El exceso de celo en el cumplimiento impide a los Estados cumplir con obligaciones tales como el pago de pensiones a los nacionales jubilados en el extranjero, realizar los pagos que garantizan su participación en las organizaciones internacionales, y desempeñar funciones diplomáticas y otras funciones soberanas. El derecho a la libertad de información también se ve perjudicado porque las emisoras estatales no pueden realizar pagos para obtener contenidos extranjeros.

83. El exceso de celo en el cumplimiento puede producirse fuera del período de vigencia de las sanciones. También aumenta las repercusiones de las sanciones unilaterales, pero no ayuda a que alcancen sus objetivos ni acelera su levantamiento.

84. Algunos Estados que cumplen con la obligación de ejercer la debida diligencia con respecto a los derechos humanos están avanzando hacia la obligatoriedad de la debida diligencia de las empresas con respecto a los derechos humanos, pero este proceso va a la zaga de la expansión de los casos de exceso de celo en el cumplimiento y el consiguiente daño ocasionado a los derechos humanos. Por lo general, estos esfuerzos no abarcan las cuestiones de derechos humanos derivadas de las sanciones.

85. Los Estados sancionadores publican a veces aclaraciones u orientaciones sobre sus sanciones para facilitar el cumplimiento, pero estos esfuerzos son escasos en relación con la magnitud del exceso de celo en el cumplimiento. Tal situación quizás apunte a una voluntad de tolerar el exceso de celo en el cumplimiento, ya que puede ir a favor de los objetivos de sus sanciones.

86. Las leyes de bloqueo de algunos Estados para restringir la aplicación extraterritorial de las sanciones unilaterales no tienen en cuenta el exceso de celo en el cumplimiento, y se desconoce si esas leyes serían adecuadas para abordarlo.

B. Recomendaciones

87. Si bien la Relatora Especial recuerda a todos los Estados que la única manera en que una medida coercitiva unilateral puede adoptarse sin la autorización del Consejo de Seguridad es en el caso de que no viole el derecho internacional o que se descarte su ilicitud de conformidad con el derecho de la responsabilidad internacional, y que la inmensa mayoría de las sanciones unilaterales que se aplican hoy en día no se ajustan a esos criterios —por lo cual deberían ser levantadas— formula, no obstante, las siguientes recomendaciones con el fin de reducir al mínimo el exceso de celo en el cumplimiento de las sanciones unilaterales. Estas recomendaciones no deben entenderse ni interpretarse en ningún caso como una legitimación de las medidas coercitivas unilaterales desde el punto de vista jurídico.

88. Las acciones de los Estados deberían estar dirigidas a eliminar o disminuir al máximo los casos de exceso de celo en el cumplimiento de las sanciones unilaterales por cualquier medio apropiado, como la legislación, los reglamentos o los incentivos financieros o de otro tipo, a fin de suprimir o compensar los riesgos que conducen al exceso de celo en el cumplimiento.

89. Los Estados deberían obligar a las empresas bajo su jurisdicción a aplicar la diligencia debida en materia de derechos humanos y a afrontar cualquier repercusión negativa del cumplimiento de las sanciones o del exceso de celo en su cumplimiento. Los Estados que ya están adoptando medidas para exigir la diligencia debida deberían acelerar tales medidas.

90. Los Estados deberían velar por que ninguna ley o reglamento nacional cree incentivos para el exceso de celo en el cumplimiento de las sanciones o la violación de cualquier otra forma de la obligación de proteger los derechos humanos por parte de las empresas. Deberían celebrar consultas con las empresas para definir los aspectos de las leyes y reglamentos existentes que conducen a un exceso de celo en el cumplimiento, y para realizar los ajustes pertinentes.

91. Los Estados sancionadores deberían celebrar consultas con las empresas y con otras entidades para determinar los aspectos de los regímenes de sanciones y procesos de aplicación existentes que fomentan el exceso de celo en el cumplimiento, con vistas a eliminar tal práctica.

92. Los Estados sancionadores deberían abstenerse de amenazar con sanciones secundarias o sanciones penales o civiles ante elusiones de los regímenes de sanciones, ya que estas son ilegales conforme al derecho internacional.

93. Los Estados sancionadores solo deberían participar en procesos de aplicación que cumplan con el derecho internacional. Cualquier aspecto de la aplicación de las sanciones que no se ajuste al derecho internacional debería corregirse, prestando especial atención a las repercusiones directas e indirectas de la aplicación de las sanciones en los derechos humanos.

94. Los Estados sancionadores deberían adaptar sus procedimientos de aplicación de las sanciones y las penas a fin de tener en cuenta, entre otras cosas, los recursos relativos de las personas, empresas y otras entidades, en particular las organizaciones humanitarias, en respuesta a las presuntas violaciones, para aliviar cualquier presión y carga que fomente el exceso de celo en el cumplimiento.

95. En ningún caso un Estado sancionador debería fomentar intencionalmente el exceso de celo en el cumplimiento por vía del diseño de sus sanciones o mediante amenazas o cualquier otro medio adoptado para hacerlas cumplir.

96. Las empresas deberían considerar los derechos humanos de forma integral a la hora de aplicar la diligencia debida y elaborar las políticas de derechos humanos. Deberían examinar la manera en que el cumplimiento de las sanciones que les afecten, y cualquier exceso de celo en dicho cumplimiento, pueda afectar negativamente a los derechos humanos, incluso en el extranjero, y tomar las medidas correctivas del caso.

97. Las empresas deberían hacer un seguimiento periódico de las repercusiones del cumplimiento y el exceso de celo en el cumplimiento de las sanciones unilaterales en los derechos humanos y ajustar sus prácticas a fin de eliminar o mitigar cualquier posible repercusión negativa.

98. Las empresas deberían colaborar con los Gobiernos de los Estados sancionadores en relación con los aspectos de las sanciones que incitan al exceso de celo en el cumplimiento por falta de claridad, por su complejidad o por cualquier otra razón, con miras a ajustar las características pertinentes de las sanciones de modo que se evite ese resultado.

99. Las empresas deberían celebrar consultas con sus respectivos Gobiernos cuando consideren necesario demostrar un exceso de celo en el cumplimiento de las sanciones para adherirse a otras leyes y reglamentos nacionales relativos a sus actividades, con el fin de ajustar dichas leyes y reglamentos o su aplicación de forma tal que las empresas puedan actuar en consonancia con sus responsabilidades en materia de derechos humanos.

100. Los bancos deberían colaborar con la Relatora Especial, el ACNUDH, el Grupo de Acción Financiera y otras partes en una iniciativa a varios niveles para redactar principios rectores sobre las sanciones secundarias, el exceso de celo en el cumplimiento y los derechos humanos, como labor complementaria de la reciente nota orientativa de la Relatora Especial¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Relatora Especial sobre las medidas coercitivas unilaterales, “Guidance note on overcompliance with unilateral sanctions and its harmful effects on human rights” (disponible en <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-unilateral-coercive-measures/resources-unilateral-coercive-measures/guidance-note-overcompliance-unilateral-sanctions-and-its-harmful-effects-human-rights>).