



Asamblea General

Distr. general
29 de agosto de 2017
Español
Original: inglés

Septuagésimo segundo período de sesiones

Tema 73 b) del programa provisional*

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros
medios de mejorar el disfrute efectivo de los
derechos humanos y las libertades fundamentales**

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

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de Idriss Jazairy, Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, presentado de conformidad con las resoluciones 27/21 y 30/2 del Consejo de Derechos Humanos. En el informe, el Relator Especial examina las principales novedades en relación con las sanciones unilaterales aplicadas a determinados países, y aborda algunos aspectos de la cuestión de la extraterritorialidad en relación con las sanciones unilaterales.

* A/72/150.

** El presente informe se presentó con posterioridad al plazo establecido a los efectos de incluir información sobre los acontecimientos más recientes.



Informe del Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos

Resumen

En el presente informe se examinan los principales acontecimientos relativos a las sanciones unilaterales aplicadas a determinados países y se abordan determinados aspectos de la cuestión de la extraterritorialidad en relación con las sanciones unilaterales. El informe analiza algunas cuestiones jurídicas relacionadas con la práctica de las “sanciones extraterritoriales”, así como del concepto de “obligaciones extraterritoriales” de los Estados en relación con las sanciones. El informe debe leerse conjuntamente con el informe del Relator Especial al Consejo de Derechos Humanos en su 36º período de sesiones (A/HRC/36/44), que se centra en las cuestiones relativas a los recursos y la reparación para las víctimas de medidas coercitivas unilaterales.

Índice

<i>Capítulo</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	4
II. Actividades del Relator Especial	5
III. Acontecimientos recientes en relación con el uso de sanciones unilaterales	5
A. Belarús.....	5
B. Cuba	5
C. República Popular Democrática de Corea	6
D. Franja de Gaza	7
E. Irán (República Islámica del)	7
F. Myanmar	8
G. Qatar.....	9
H. Federación de Rusia.....	10
I. Sudán	11
J. Venezuela (República Bolivariana de)	13
K. Yemen.....	13
IV. Cuestión de la extraterritorialidad en relación con el uso de sanciones unilaterales ...	14
A. Obligaciones extraterritoriales de los Estados en materia de derechos humanos..	14
B. Obligaciones extraterritoriales de los Estados en relación con la imposición de sanciones unilaterales.....	18
C. Consecuencias jurídicas que se derivan de la violación de las obligaciones extraterritoriales en materia de derechos humanos	19
D. Sanciones extraterritoriales centradas en la multilateralización de políticas nacionales sobre sanciones en virtud del derecho internacional.....	20
V. Conclusiones y recomendaciones	24

I. Introducción

1. El presente informe es el tercero presentado por el Relator Especial a la Asamblea General sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, en cumplimiento de la resolución 27/21 (2014) del Consejo de Derechos Humanos. En esa resolución se pidió al Relator Especial, entre otras cosas, que recabara toda la información pertinente, dondequiera que se produzca, entre otros, de gobiernos, organizaciones no gubernamentales y de cualesquiera otras partes, relativa a las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos.

2. En el informe se abordan también los aspectos relativos a la cuestión de la extraterritorialidad en relación con las sanciones internacionales, sobre la base del informe más reciente del Relator Especial al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/36/44). El Relator Especial considera que los recientes intentos de aplicar sanciones nacionales con un alcance extraterritorial constituyen una de las novedades más significativas en la práctica de sanciones y, por lo tanto, requieren una atención especial. También considera sumamente importante aclarar las cuestiones relativas a la existencia, la índole y el alcance de las obligaciones extraterritoriales de los Estados cuando aplican sanciones internacionales. La necesidad de esa labor de aclaración está lógicamente implícita en su mandato de promover la rendición de cuentas con respecto a las sanciones, y de buscar las formas y medios de prevenir, reducir al mínimo y reparar las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en los derechos humanos (véase la resolución 27/21 del Consejo de Derechos Humanos, párr. 22). De hecho, en términos jurídicos, la existencia de un derecho a recurso presupone la violación de un derecho sustantivo (sujeto a protección en virtud de los instrumentos pertinentes de derechos humanos) por parte del Estado que aplica las sanciones, por lo que a su vez es preciso establecer debidamente la responsabilidad internacional de ese Estado por hechos internacionalmente ilícitos. Así pues, es fundamental determinar en ese proceso si los Estados que aplican sanciones internacionales están sujetos a obligaciones extraterritoriales (y en qué medida) con respecto a las personas fuera de su territorio y no sujetas a su jurisdicción y, en particular, con respecto a las personas que viven en el territorio del país destinatario de las sanciones, o de otro modo están sujetas a su jurisdicción, y que se ven afectadas por tales sanciones.

3. El presente informe es complementario del reciente informe presentado por el Relator Especial al Consejo de Derechos Humanos sobre esta cuestión (A/HRC/36/44). Ese informe contenía análisis, entre otras cosas, de algunas cuestiones jurídicas relacionadas con la práctica de las “sanciones extraterritoriales”, así como del concepto de “obligaciones extraterritoriales” de los Estados en relación con las sanciones. En lo que respecta a los posibles recursos para las víctimas, en el informe se presentaban opciones para el establecimiento de comisiones especializadas sobre indemnización para las víctimas de medidas coercitivas unilaterales. El informe también incluía el documento final de la reunión del grupo de trabajo de expertos convocada en Ginebra, el 3 de junio de 2017, a fin de examinar los posibles elementos de las dos recomendaciones principales del Relator Especial, a saber: a) el registro de sanciones unilaterales que puedan tener repercusiones en los derechos humanos, y b) un proyecto de declaración de la Asamblea General sobre medidas coercitivas unilaterales y el estado de derecho.

II. Actividades del Relator Especial

4. En el informe del Relator Especial al Consejo de Derechos Humanos (véase A/HRC/36/44, párrs. 9 a 14) figura un resumen de sus actividades más recientes.

III. Acontecimientos recientes en relación con el uso de sanciones unilaterales

5. En el último año se han producido algunas novedades importantes en relación con el uso de sanciones unilaterales contra varios países. Si bien en los años recientes se habían producido acontecimientos positivos, como el levantamiento (real o previsto) de diversos regímenes de sanciones unilaterales, la tendencia actual parece indicar un uso más frecuente, si no sistemático, de las sanciones unilaterales como instrumento de política exterior por parte de determinados países. Al no disponerse de datos centralizados y normalizados a nivel de las Naciones Unidas, en esta sección el Relator Especial, más que un “examen anual” de las medidas coercitivas unilaterales, ofrece un breve resumen de las principales novedades que se han producido recientemente en determinados regímenes de sanciones unilaterales, y aborda algunos de los problemas que plantean esas novedades en materia de derechos humanos.

A. Belarús

6. El 15 de febrero de 2016 la Unión Europea levantó la mayoría de las sanciones contra Belarús como una oportunidad de que las relaciones entre la Unión Europea y Belarús se desarrollen en torno a un programa más positivo y que pueda progresarse más mediante el diálogo.¹ Se derogaron medidas como la congelación de activos y la prohibición de viajar impuesta a 170 personas, entre ellas el Presidente de Belarús, Alexander Lukashenko. También se levantaron las sanciones contra tres empresas de defensa cuya inclusión en las listas se había suspendido en octubre de 2015. El Relator Especial acogió con satisfacción el levantamiento de las medidas restrictivas impuestas por la Unión Europea, que se habían adoptado como medidas “autónomas”, es decir, fuera del marco de la Carta de las Naciones Unidas, en que se establece la autoridad del Consejo de Seguridad para imponer sanciones en situaciones que se considere que ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales.²

B. Cuba

7. Una novedad preocupante es la iniciativa del Gobierno de los Estados Unidos de América, que ha revocado recientemente la decisión de la Administración anterior de ese país, de levantar el bloqueo contra Cuba, medida en vigor desde hace más de medio siglo y considerada en general como una violación del derecho internacional³ que, como tal, ha merecido la condena de la mayor parte de la

¹ Véase Consejo de la Unión Europea, Conclusiones del Consejo sobre Bielorrusia, 15 de febrero de 2016 (3447 sesión. del Consejo).

² Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUR) “United Nations human rights expert welcomes the end of European unilateral sanctions on Belarus”, 15 de febrero de 2016. Disponible en <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17070&LangID=E>.

³ Véase Nigel D. White, *The Cuban Embargo under International Law, El Bloqueo* (Abingdon y New York, Routledge, 2015).

comunidad internacional, a través de una larga serie de resoluciones de la Asamblea General, de las cuales la más reciente es la resolución 71/5. El 16 de junio de 2017 la Casa Blanca emitió un memorando presidencial de seguridad nacional, en que se describía la nueva política con respecto a Cuba⁴. Mediante ese documento de política se pretende poner fin a las prácticas económicas en beneficio del Gobierno cubano y los servicios de seguridad de Cuba, mantener la prohibición del turismo y proseguir el bloqueo económico impuesto a Cuba. Con arreglo a esas directrices, la Oficina de Control de Activos Extranjeros del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos ha promulgado reglamentos de aplicación que modifican el régimen de sanciones en vigor contra Cuba.⁵

8. El Relator Especial está preocupado de que esta nueva orientación de la política, que reduce las expectativas suscitadas por la decisión de la anterior Administración de los Estados Unidos, probablemente cercene los esfuerzos de Cuba por promover el crecimiento y la reforma de su economía, y continúe repercutiendo negativamente en el disfrute de los derechos humanos de la población cubana. Esas consecuencias negativas para los derechos humanos han sido ampliamente documentadas en informes anteriores (véase A/HRC/28/74, párrs. 22 a 28).

C. República Popular Democrática de Corea

9. El 2 de agosto de 2017, el Presidente de los Estados Unidos firmó la promulgación de la Ley de Lucha Contra los Adversarios de Estados Unidos de América a través de Sanciones”, que establece un conjunto de sanciones unilaterales adicionales de gran alcance “para contrarrestar la agresión de los Gobiernos de la República Islámica del Irán, la Federación de Rusia y la República Popular Democrática de Corea”.⁶ La nueva legislación impone sanciones extraterritoriales aplicables a las empresas estadounidenses o de otros países que hagan transacciones con la República Popular Democrática de Corea en alguno de los sectores afectados (como la agricultura, la aviación, la industria textil, la energía y los metales preciosos). Según se informa, el Gobierno de los Estados Unidos también tendría la intención de aplicar medidas contra los países que continúen teniendo relaciones económicas y financieras con la República Popular Democrática de Corea en un futuro próximo, y trata de persuadir a otros países, entre ellos China y la Federación de Rusia, para que “se nieguen a atender a las necesidades básicas de Corea del Norte, como suministros de petróleo crudo y de combustibles a base de petróleo”.⁷

10. El 5 de agosto de 2017, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 2371 (2017), por la que se imponen nuevas sanciones a la República Popular Democrática de Corea en respuesta a los recientes ensayos de misiles balísticos realizados por ese país, y como medida para disuadirlo de proseguir sus programas de misiles balísticos y nucleares. Las nuevas medidas consisten no solo en incluir en una lista negra a varias empresas, funcionarios públicos y empresarios de la República Popular Democrática de Corea, sino también en establecer una prohibición

⁴ Disponible en <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/06/16/national-security-presidential-memorandum-strengthening-policy-united>.

⁵ Véase https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/cuba_faqs_20170725.pdf.

⁶ Estados Unidos de América, *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act* (HR 3364) Disponible en <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364/text..>

⁷ Véase Demetri Sevastopulo y Katrina Manson, “Tillerson threatens sanctions on countries with North Korea ties”, *Financial Times*, 14 de junio de 2017. Disponible en <https://www.ft.com/content/ee16e434-5058-11e7-bfb8-997009366969>.

exhaustiva de las importaciones de determinados productos, como carbón, hierro y mariscos, con lo que se procura “cortar un tercio de los ingresos anuales de Corea del Norte provenientes de la exportación, por un valor de 3.000 millones de dólares”.⁸

11. En ese contexto, es discutible que la imposición de sanciones unilaterales adicionales y separadas, con un pretendido alcance extraterritorial, por parte de un solo Estado contra un país que hace frente a graves problemas humanitarios y de salud pública (agravados por la imposición de las sanciones económicas) sea un medio apropiado para abordar las supuestas amenazas a la seguridad. Como lo expuso claramente el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su observación general núm. 8, “los habitantes de un país concreto no pierden sus derechos económicos, sociales y culturales fundamentales porque se haya demostrado que sus dirigentes han violado normas relativas a la paz y la seguridad internacionales” (véase E/C.12/1997/8, párr. 16). El Relator Especial considera que cuando el Consejo de Seguridad decide aplicar sanciones de conformidad con el Artículo 41 de la Carta, las medidas unilaterales anteriores adoptadas por Estados individuales quedan de ese modo sin efecto.⁹

D. Franja de Gaza

12. Hasta la fecha, la Franja de Gaza sigue sujeta a un grave bloqueo financiero y económico impuesto por Israel, cuyas consecuencias están documentadas en varios documentos de las Naciones Unidas.¹⁰ La situación en Gaza, ya de por sí desastrosas, podría seguir deteriorándose a raíz de las restricciones adicionales aplicadas en el suministro de electricidad a este territorio, en vigor desde junio de 2017.¹¹

E. Irán (República Islámica del)

13. La aprobación y promulgación de la Ley de Lucha Contra los Adversarios de Estados Unidos a través de Sanciones, en virtud de la cual los Estados Unidos imponen nuevas sanciones unilaterales contra la República Islámica del Irán, y afianzan la perspectiva de que los Estados Unidos se retiren de los acuerdos

⁸ Véase Philip Wen “Exclusive: As sanctions loom, seafood trade slows on China-North Korea border”, *Reuters*, 8 de agosto de 2017. Disponible en <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-missiles-china-exclusive-idUSKBN1AO1B5>.

⁹ Véase a este respecto *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1992, Vol. I (Publicación de las Naciones Unidas, núm. De venta 94.V.3), 2276ª sesión, comentarios de A. Pellet en relación con el cuarto Informe del Relator Especial sobre la responsabilidad de los Estados.

¹⁰ Véase A/HRC/28/74, párrs. 37 a 39, y el informe sobre la asistencia de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo al pueblo palestino: evolución de la economía del Territorio Palestino Ocupado (TD/B/62/3).

¹¹ Véase Nidal al-Mughrabi y Jeffrey Heller, “Israel reduces power supply to Gaza, as Abbas pressures Hamas”, *Reuters*, 12 de junio de 2017, en <http://www.reuters.com/article/us-israel-palestinians-power-idUSKBN1931XK>. En relación con la situación actual en Gaza, véase, por ejemplo, la exposición informativa del Coordinador Especial para el Proceso de Paz del Oriente Medio, Nikolay Mladenov, al Consejo de Seguridad, del 25 de julio de 2017, en que se indica “Las consecuencias humanitarias de las medidas de castigo adoptadas contra Gaza son desastrosas. En algunas partes de Gaza las personas han sufrido cortes en el suministro de electricidad por hasta 36 horas. Si no hay electricidad no hay agua potable. Los hospitales luchan por sobrevivir. Se está gestando una crisis ambiental” (véase S/PV. 8011).

nucleares de 2015 (Plan de Acción Integral Conjunto), o denuncie esos acuerdos.¹² Todo ello es motivo de preocupación para el Relator Especial. Tales medidas pueden dar lugar a la reanudación del régimen de sanciones unilaterales contra la República Islámica del Irán que estaba en vigor antes de celebrarse los acuerdos nucleares, con todas sus consecuencias negativas en materia de derechos humanos, como se ha documentado anteriormente (véase A/HRC/28/74, párrs. 32 a36).

14. El Relator Especial observa también que, según numerosas fuentes concordantes, varias instituciones financieras e inversores internacionales tienden a poner un “cebo excesivo” en el cumplimiento de las sanciones impuestas por los Estados Unidos.¹³

F. Myanmar

15. En octubre de 2016, el entonces Presidente de los Estados Unidos levantó oficialmente el resto de las sanciones unilaterales impuestas por ese país a Myanmar, y anunció que los Estados Unidos estaban dispuestos a “utilizar otros medios para apoyar al Gobierno y al pueblo de Birmania en sus esfuerzos”.¹⁴ Se prevé que esta iniciativa impulsará significativamente el crecimiento económico del país.¹⁵ La Unión Europea mantiene unas pocas sanciones contra Myanmar, que consisten en un embargo de armas y bienes que puedan utilizarse para la represión interna. En abril de 2013 se levantaron las sanciones comerciales y financieras selectivas más amplias que la Unión Europea aplicaba anteriormente contra Myanmar, “en vista de la evolución de la situación en Myanmar/Birmania y como medio para alentar para que continúen los cambios positivos”.¹⁶ Sin embargo, ni las sanciones ni el levantamiento de tales sanciones repercutieron sustancialmente en un sentido o en otro en la situación de los derechos humanos que se pretendía abordar. Como indicó el Relator Especial sobre Myanmar el 11 de agosto de 2017, persiste la gran preocupación de que el Gobierno vele por que las fuerzas de seguridad actúen con moderación en todas las circunstancias y respeten los derechos humanos a la hora de abordar la situación de la seguridad en el estado de Rakhine.¹⁷

¹² Véase Josh Lederman, “Trump lets Iran deal live, but signals he may not for long”, Associated Press, 19 July 2017. Disponible en <https://www.apnews.com/1f62abd00bab46cfadcad72b9af08e64/US-sanctions-more-Iranians,-but-nuclear-deal-stands-for-now>.

¹³ Véase, por ejemplo, “Iran sanctions: “It”’s complicated””, *Deutsche Welle*, 21 de abril de 2016 (disponible en <http://www.dw.com/en/iran-sanctions-its-complicated/a-19206261>) y Zahraa Alkhalisi, “Trump keeps scaring investors away from Iran”, CNN, 3 de agosto de 2017 (disponible en <http://money.cnn.com/2017/08/03/news/economy/iran-slow-investment/index.html>).

¹⁴ Véase White House, Office of the Press Secretary, Letter entitled “Termination of emergency with respect to the actions and policies of the Government of Burma”, 7 de octubre 2016. Disponible en <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/10/07/letter-termination-emergency-respect-actions-and-policies-government>.

¹⁵ Véase Paul Vrieze, “End of sanctions likely to boost Myanmar economy”, *Voice of America*, 19 de septiembre de 2016. Disponible en <https://www.voanews.com/a/end-of-sanctions-likely-to-boost-myanmar-economy/3514962.html>.

¹⁶ Véase Consejo de la Unión Europea, decisión 2013/184/PESC de 22 de abril de 2013 relativa a medidas restrictivas contra Myanmar/Birmania y por la que se deroga la decisión 2010/232/PESC.

¹⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Myanmar: United Nations rights expert urges restraint in security operation in Rakhine State”, 11 de agosto de 2017. Disponible en <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21968&LangID=E>.

G. Qatar

16. Las medidas restrictivas aplicadas desde junio de 2017 por un grupo de países, entre ellos la Arabia Saudita, Bahrein, Egipto, los Emiratos Árabes Unidos y el Yemen contra Qatar plantean una serie de cuestiones jurídicas. Se indica que entre esas disposiciones habría medidas selectivas como la inclusión de personas y entidades en “listas negras” debido a su supuesto apoyo al terrorismo, pero también medidas de carácter general como el cierre de la frontera terrestre entre Qatar y la Arabia Saudita, la restricción del acceso de vuelos civiles y comerciales qataríes al espacio aéreo de los países que aplican las sanciones, así como el acceso de los buques qataríes a los puertos de esos países y restricciones sobre las transacciones financieras.¹⁸

17. Al parecer, estas medidas han tenido un impacto económico en Qatar, en particular en el comercio y las transacciones financieras. El Relator Especial no ha podido evaluar las afirmaciones de que algunas de esas medidas restrictivas podrían tener consecuencias negativas en el disfrute de los derechos humanos por parte de la población afectada. Sin embargo, el Relator Especial comparte las preocupaciones expresadas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que a mediados de junio de 2017 declaró que:

Es cada vez más evidente que las medidas que se están adoptando son excesivamente amplias en cuanto a su alcance y aplicación, y pueden perturbar gravemente la vida de miles de mujeres, niños y hombres, tan solo porque pertenecen a una de las nacionalidades involucradas en la controversia. La Arabia Saudita, los Emiratos Árabes Unidos y Bahrein han formulado directrices para atender a las necesidades humanitarias de las familias que tienen nacionalidades conjuntas, pero al parecer esas medidas no son suficientemente eficaces para abordar todos los casos.¹⁹

18. A la espera de un examen exhaustivo de las medidas restrictivas que afectan a Qatar en el contexto de las normas pertinentes del derecho internacional, la posición del Relator Especial sobre el asunto se limita básicamente a reiterar que, como cuestión de principio, cuando se deciden sanciones económicas deben tenerse plenamente en cuenta los derechos económicos, sociales y culturales (véase E/C.12/1997/8), y que las medidas de amplia envergadura, como la restricción de las rutas aéreas, terrestres y marítimas, equivalentes a un bloqueo *de facto*, tienen posibilidad de repercutir, no solo en la economía del Estado víctima de las sanciones, sino también en el disfrute de los derechos humanos de las personas de terceros países que dependen económicamente de las relaciones con ese Estado o que trabajan en él. Habida cuenta de su elevado nivel de ingreso per cápita en general, incumbe a Qatar la responsabilidad especial de resguardar a los trabajadores extranjeros de bajos ingresos de los efectos negativos que suponen tales medidas en los derechos humanos. Se debería tratar de reemplazar dichas medidas cuanto antes, a través de la búsqueda de una avenencia en los puntos de desacuerdo entre las partes interesadas. El Relator Especial reconoce que las medidas aplicadas contra Qatar no constituyen un bloqueo sino más bien un embargo, ya que no afecta los intercambios de terceros con Qatar.

¹⁸ Véase Patrick Wintour, “Gulf plunged into diplomatic crisis as countries cut ties with Qatar”, *The Guardian*, 5 de junio de 2017. Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2017/jun/05/saudi-arabia-and-bahrain-break-diplomatic-ties-with-qatar-over-terrorism>.

¹⁹ Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Qatar diplomatic crisis: comment by the United Nations High Commissioner for Human Rights, Zeid Ra’ad Al Hussein on impact on human rights”, 14 de junio de 2017. Disponible en <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21739&LangID=E>

H. Federación de Rusia

19. El Relator Especial visitó la Federación de Rusia en abril de 2017 y evaluó los efectos de las sanciones unilaterales aplicadas contra el país en el disfrute de los derechos humanos. En base a los datos reunidos y las entrevistas con los interesados, determinó que las medidas unilaterales solo han afectado negativamente a los grupos más vulnerables de la población.²⁰ Al margen de su visita a las instituciones europeas en junio de 2017, se informó al Relator Especial de la magnitud de las enormes pérdidas sufridas por el sector agrícola de la Unión Europea debido a las contramedidas adoptadas por la Federación de Rusia en represalia por las sanciones impuestas por la Unión.²¹

20. El Relator Especial está preocupado por la entrada en vigor en los Estados Unidos de la Ley de Lucha Contra los Adversarios de Estados Unidos de América a través de Sanciones, y las nuevas sanciones impuestas contra la Federación de Rusia. *A priori* parecería que estas nuevas medidas tienen posibles efectos directos limitados sobre los derechos humanos. Sin embargo, si el alcance y la aplicabilidad de las sanciones impuestas por los Estados Unidos con arreglo a la citada Ley se extendieran de forma considerable a otros sectores de la economía rusa (como los servicios financieros, los mercados de capitales de la deuda, la energía, el transporte, las telecomunicaciones, la tecnología de la información, la defensa y el espacio aéreo) y el alcance extraterritorial se ampliara a una serie de nuevas medidas, ello podría acarrear efectos negativos en la economía de Rusia y, de este modo, poner en peligro su reciente recuperación²² y, por consiguiente, producir consecuencias indirectas sobre los derechos humanos, especialmente de los más pobres.

21. El Relator Especial opina que esas posibles consecuencias negativas podrían ser limitadas si terceros países se negaran a reconocer las medidas extraterritoriales, y adoptaran medidas legislativas destinadas a proteger a sus nacionales y sus empresas de los efectos de las sanciones extraterritoriales. En la Unión Europea, está en vigor desde 1996 uno de esos mecanismos (denominado “*ley de bloqueo*”) en relación con determinados regímenes de sanciones de los Estados Unidos con un pretendido alcance extraterritorial.²³ El Relator Especial observa que algunos países

²⁰ Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Visit of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights to the Russian Federation, 24 to 28 April 2017, End of mission statement, Preliminary observations and recommendations”. Disponible en <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21543&LangID=E>

²¹ Sobre la magnitud de las pérdidas agrícolas de la Unión Europea relacionadas con el distanciamiento con Rusia, véase, por ejemplo, Comité de las Organizaciones Profesionales Agrícolas y Comité General del Cooperativismo Agrario en la Unión Europea (COPA-COGECA), “European Farm Demonstration: Copa and Cogeca to hold mass demonstration to call for action to improve drastic market situation hit by Russian crisis”, comunicado de prensa, 30 de julio de 2015. Disponible en <http://www.copa-cogeca.be/Download.ashx?ID=1402103&fmt=pdf>.

²² Véase “Russia’s recovering economy fears US sanctions chill”, *Financial Times*, 11 de agosto de 2017. Disponible en <https://www.ft.com/content/2af85da0-7e7c-11e7-ab01-a13271d1ee9c>.

²³ Véase Consejo de la Unión Europea, reglamento núm. 2271/96 del 22 de noviembre de 1996, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* núm. L 309/1 y acción común 96/668/PESC, del 22 de noviembre de 1996, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. L 309/7, en relación con las medidas de protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y las acciones basadas en ella o derivadas de ella.

de la Unión Europea, entre ellos Alemania, Austria y Francia, ya han manifestado su intención de oponerse a estas nuevas medidas extraterritoriales.²⁴

I. Sudán

22. Durante su visita al Sudán, en noviembre de 2015, el Relator Especial fue testigo de los efectos negativos de las sanciones unilaterales en el disfrute de varios derechos humanos de las personas que viven en ese país (véase A/HRC/33/48/Add.1). El Relator Especial emitió una declaración de final de la misión en que se detallaban sus conclusiones sobre los efectos de las medidas unilaterales en vigor en una serie de derechos humanos, y, en particular, deploraba la “globalización de las restricciones” contra el Sudán a raíz de la penalización impuesta a diversas instituciones financieras mundiales a través de la aplicación extraterritorial de sanciones internas. El Relator Especial subrayó que “ello dio lugar desde 2013 a un agobiante embargo en la economía y las transacciones financieras del Sudán, como resultado de la interrupción de la mayoría de las relaciones financieras con el mundo exterior, en un momento en que la gestión de la situación interna en el Sudán se orientaba hacia una mejora”. También destacó que las sanciones unilaterales se aplicaron sobre el Sudán “sin una adaptación a la evolución sostenida del contexto interno, en reconocimiento de que la situación que prevalecía en 1997 es completamente diferente de la actual”.²⁵

23. Durante 2016, el Relator Especial y el Experto independiente de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en el Sudán entablaron acciones de “diplomacia discreta” para suavizar las diferencias entre el Sudán y los Estados Unidos de América, con el fin de facilitar el acceso del Sudán de medicamentos vitales, y posteriormente atenuar las medidas coercitivas unilaterales aplicadas por los Estados Unidos. Esos esfuerzos obtuvieron algunos resultados satisfactorios. Por ejemplo, en el marco de la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán, y con la aprobación de los Estados Unidos, se estableció el Jartum una dependencia especial de adquisiciones, para poner a disposición los medicamentos vitales.

24. En los últimos días de su administración, el Presidente de los Estados Unidos, Barak Obama decidió aflojar el régimen de sanciones amplias que los Estados Unidos habían aplicado sobre el Sudán durante 20 años. El 13 de enero de 2017 emitió un decreto (13761) en base a la conclusión de que la situación que justificaba las medidas adoptadas en dos de los tres decretos que sustentaban el embargo estadounidense del Sudán, a saber, núms. 13067 y 13412, había cambiado debido a las medidas positivas aplicadas por el Sudán durante los últimos seis meses. De conformidad con esa decisión, la Oficina de Control de Activos Extranjeros del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de América emitió una licencia general que autorizaba la mayoría de las actividades empresariales con personas de los Estados Unidos y el Sudán. Sin embargo, el decreto 13761 no

²⁴ Véase, por ejemplo, Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia, “Estados Unidos – Adopción de sanciones (26 de julio de 2017)” (disponible en <http://www.diplomatie.gouv.fr/es/fichas-de-paises/estados-unidos/eventos/article/estados-unidos-adopcion-de-sanciones-26-07-17>) y Oficina Federal de Relaciones Exteriores de Alemania, “Foreign Minister Gabriel and Austrian Federal Chancellor Kern on the imposition of Russia sanctions by the US Senate”, comunicado de prensa, 15 de junio de 2017 (disponible en https://www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Meldungen/2017/170615_Kern_Russland.html).

²⁵ Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos “Preliminary observations and recommendations of the UN Special Rapporteur on the negative impacts of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights”, comunicado de prensa, 30 de noviembre de 2015. Disponible en <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16824&LangID=E>.

derogó inmediatamente los decretos anteriores ni los reglamentos pertinentes de la Oficina sobre sanciones. En cambio, estipulaba que la mayoría de las sanciones impuestas por los Estados Unidos serían revocadas seis meses más tarde, siempre que el nuevo Secretario de Estado reconociera que el Gobierno del Sudán había mantenido las medidas positivas que motivaron la decisión.

25. El Relator Especial elogió la decisión de los Estados Unidos de trabajar en favor del levantamiento permanente de las sanciones unilaterales impuestas al Sudán.²⁶ Valora la cooperación del Sudán a ese respecto y el agradecimiento manifestado oficialmente por el Gobierno de ese país a los dos titulares de mandatos pertinentes, por su contribución en el proceso de levantamiento de las sanciones.²⁷ En vísperas de la fecha límite de seis meses, el equipo de las Naciones Unidas en el Sudán había expresado su esperanza de que se levantaran las sanciones contra el país.²⁸

26. Sin embargo, el 11 de julio de 2017 se emitió un nuevo decreto por el que se prorrogaba el período de examen por tres meses. Estipulaba que esas sanciones se revocarían si el Sudán adoptaba determinadas medidas, como mantener el cese de las hostilidades en las zonas de conflicto en el Sudán; mejorar el acceso humanitario en todo el territorio, y seguir cooperando con los Estados Unidos para abordar los conflictos regionales y la amenaza del terrorismo.²⁹

27. Esta decisión es decepcionante. A pesar de la “licencia general” que actualmente otorga la Oficina de Control de Activos Extranjeros, persisten varios obstáculos para establecer relaciones comerciales normales, y es poco probable que la mayoría de los inversores extranjeros y empresas participen o inviertan en el Sudán mientras no se levanten las sanciones de forma permanente. El Relator Especial subraya que “Ningún Estado puede aplicar o fomentar el uso de medidas económicas, políticas o de cualquier otra índole para coaccionar a otro Estado a fin de lograr que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos y obtener de él ventajas de cualquier orden”.³⁰

²⁶ Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “United Nations human rights expert welcomes United States decision to lift economic sanctions on Sudan”, 19 de enero de 2017. Disponible en <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21098&LangID=E>.

²⁷ En su carta de fecha 20 de enero de 2017, el Representante Permanente del Sudán ante las Naciones Unidas expresó el agradecimiento de su Gobierno, y observó que los “hechos presentados en sus informes y declaraciones ayudaron considerablemente y contribuyeron de manera significativa al levantamiento de las sanciones estadounidenses impuestas al Sudán y a su pueblo. De ese modo, su labor contribuyó notablemente al disfrute de los derechos humanos para muchos sudaneses en esferas como la salud, la educación, el desarrollo y otras”. Disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/UCM/Statements/LetterFromAmbassadorSudan.pdf>.

²⁸ Véase “United Nations Hopes for Positive Decision on US Sanctions Relief”, declaración del equipo de las Naciones Unidas en el Sudán, 10 de julio de 2017. Disponible en http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNCT_Statement_on_UN_Hopes_for_Positive_Decision_on_US_Sanctions_Relief_10_Jul_2017_EN.pdf.

²⁹ Véase Departamento de Estado de los Estados Unidos, “The Administration Extends Sudan Sanctions Review Period”, comunicado de prensa, 11 de julio de 2017. Disponible en <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/07/272539.htm>.

³⁰ Véase la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de Conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (resolución 25/2625 de la Asamblea General, anexo.).

J. Venezuela (República Bolivariana de)

28. El Relator Especial ha destacado que las sanciones no son la respuesta a la crisis progresiva en Venezuela, y que la comunidad internacional no debería imponerlas, pues empeoraría la situación del pueblo venezolano, que ya sufre de tasas de inflación agobiantes y de la falta de acceso a alimentos y medicamentos adecuados.³¹ Las medidas que dañen la economía de Venezuela también tendrían un efecto perturbador sobre las instituciones del Estado, y probablemente solo conducirían a violaciones de los derechos de la gente común.

29. Esas medidas parecen contravenir la Carta de las Naciones Unidas (Artículo 1, párrafos 2 y 3 y Artículo 2, párrafos 2 y 3), los principios reconocidos en la Declaración sobre la Inadmisibilidad de la Intervención en los Asuntos Internos de los Estados y Protección de su Independencia y Soberanía, de 1965, la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, de 1970, y la Declaración sobre la Inadmisibilidad de la Intervención y la Injerencia en los Asuntos Internos de los Estados, de 1981. En este sentido, el Relator Especial comparte la opinión expresada por el Portavoz del Secretario General de las Naciones Unidas en su declaración del 8 de agosto de 2017, cuando señaló que el Secretario General “está convencido de que la crisis en Venezuela no puede resolverse mediante la imposición de medidas unilaterales, sino que requiere una solución política basada en el diálogo y la conciliación”³². El diálogo es, en efecto, la base para la solución pacífica de las controversias y, por lo tanto, los Estados deben entablar un diálogo constructivo con el Gobierno de Venezuela para encontrar soluciones a los problemas que se plantean en el país.

30. A ese respecto, la decisión de los Estados Unidos de incluir en una lista negra a funcionarios de alto rango del Gobierno de Venezuela³³ suscitó serias preocupaciones, ya que al parecer que se habría hecho en violación de los principios más básicos del estado de derecho, en particular los relativos a las debidas garantías procesales. Otro motivo de preocupación es que estas afirmaciones puedan utilizarse como justificación para imponer medidas destinadas a descalificar funcionarios de un Estado extranjero, que podría considerarse que gozan de inmunidad de jurisdicción en otros Estados en virtud del derecho internacional.

K. Yemen

31. En abril de 2017, el Relator Especial hizo un llamamiento para que se levante de inmediato el bloqueo del puerto de Al Hudaydah, devastado por la guerra en el Yemen, para permitir la entrada de suministros de socorro y hacer frente a una catástrofe humanitaria en que millones de personas estaban sufriendo la hambruna.³⁴ Se refirió a las restricciones injustificadas a la circulación de bienes y servicios

³¹ Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos “Venezuela sanctions would worsen plight of suffering people, United Nations expert warns”, 11 de agosto de 2017. Disponible en <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21964&LangID=E..>

³² Disponible en <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-08-08/statement-attributable-spokesman-secretary-general-venezuela-scroll>.

³³ Véase Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, “Treasury sanctions the President of Venezuela”, comunicado de prensa, 31 de julio de 2017. Disponible en <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/sm0137.aspx>.

³⁴ Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos “Lift blockade of Yemen to stop ‘catastrophe’ of millions facing starvation, says United Nations expert”, 12 de abril de 2017. Disponible en <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21496&LangID=E..>

comerciales y humanitarios en el Yemen, a través de las diversas medidas reglamentarias aplicadas por las fuerzas de la coalición, en particular, la demora arbitraria o la denegación de la entrada de los buques en este puerto yemení. El Relator Especial señaló en particular la situación dramática en el puerto de Al-Hudaydah, que es el principal punto de entrada de importaciones esenciales para la supervivencia en el Yemen, y expresó su preocupación por los obstáculos que se oponen a la reconstrucción de la infraestructura portuaria, lo que ha reducido a un goteo la importación de suministros humanitarios, con el consiguiente desperdicio de artículos que son esenciales para la vida. El Parlamento Europeo, en una resolución aprobada el 15 de junio de 2017, ratificó el llamamiento del Relator Especial para que se levante el bloqueo aéreo y naval impuesto sobre el Yemen.³⁵

32. En el momento de redactarse el presente informe, la situación sigue siendo motivo de preocupación debido a sus consecuencias desproporcionadas en la población civil. El Director para el País en el Yemen, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), declaró el 1 de agosto de 2017 que “la crisis de seguridad alimentaria en curso es un desastre causado por el hombre que no solo resulta de decenios de pobreza y una inversión insuficiente, sino que también se utiliza como una táctica de guerra a través de la asfixia económica”³⁶. El tema de este año del Día Mundial de la Asistencia Humanitaria (19 de agosto), a saber, “Los civiles no son un blanco en los conflictos armados”, se aplica con especial pertinencia a la situación en el Yemen.

IV. Cuestión de la extraterritorialidad en relación con el uso de sanciones unilaterales

33. En el contexto actual en que la cuestión de la dimensión extraterritorial de las medidas coercitivas unilaterales genera acalorados debates en cuanto a sus repercusiones en los derechos humanos, conviene recordar un cierto número de consideraciones jurídicas importantes. Hay consideraciones generales sobre el aspecto extraterritorial de todas las medidas coercitivas unilaterales, que requieren la aplicación extraterritorial de los instrumentos pertinentes de derechos humanos. Hay también consideraciones con respecto al caso concreto de los intentos de un Estado que impone sanciones, de que su legislación nacional no solo se aplique a la situación interna en otro Estado, sino también de coaccionar a terceros Estados o personas sin interés en el asunto para que apliquen medidas similares contra el Estado sancionado, aunque en el marco de sus procesos nacionales de adopción de decisiones los terceros Estados no hayan decidido ninguna medida. En este caso suele hablarse de sanciones “secundarias”.

A. Obligaciones extraterritoriales de los Estados en materia de derechos humanos

34. Se considera que los Estados asumen ciertas obligaciones extraterritoriales en virtud de los instrumentos de derechos humanos en que son partes.³⁷ Sin embargo, el

³⁵ Véase la resolución del Parlamento Europeo sobre la situación humanitaria en el Yemen (2017/2727 (RSP)), 15 de junio de 2017.

³⁶ Véase Centro de Noticias de las Naciones Unidas, “Deadly combination of cholera, hunger and conflict pushes Yemen to edge of a Cliff – senior United Nations official”, 1 de agosto de 2017. Disponible en <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=57294#.WYggUoJyJIU>.

³⁷ Véase Marko Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties* (Oxford, Oxford University Press, 2011) y Guillaume Grisel, *Application extraterritoriale du droit*

alcance de esas obligaciones sigue siendo motivo de controversia³⁸. En particular, a veces se cuestiona que los Estados tengan obligaciones en materia de derechos humanos con respecto a personas que no son sus nacionales, que no están presentes en sus territorios y sobre los que por otra parte no ejercen ninguna “jurisdicción”. La razón es que se entiende que los tratados de derechos humanos solo rigen la relación entre un Estado y los sujetos a su jurisdicción, que tradicionalmente se define con referencia a la nacionalidad o al territorio en que se encuentran. En ese paradigma, las víctimas de violaciones de los derechos humanos deben estar dentro la “jurisdicción” de un Estado para estar protegidos por los instrumentos de derechos humanos en los que el Estado es parte. De hecho, varios tratados de derechos humanos contienen disposiciones relativas a la jurisdicción que limitan el alcance de la aplicación de la protección del tratado. Por ejemplo, el artículo 2, párrafo 1), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece la obligación de que cada Estado parte de respetar y garantizar derechos a todos los individuos “que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción” (véase la resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, anexo). Una disposición similar se encuentra en el artículo 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.³⁹

35. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sin embargo, no contiene esas limitaciones territoriales o de jurisdicción.⁴⁰ Es más, impone a todos los Estados la obligación de “adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales”, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en dicho Pacto (véase la resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, anexo). Ello implica claramente que los Estados partes asuman determinadas obligaciones de carácter externo o internacional.⁴¹ Por lo tanto, se puede considerar que el Pacto establece ciertas obligaciones extraterritoriales para los Estados partes, por ejemplo, respecto de los nacionales de terceros Estados o personas residentes en esos Estados.⁴²

36. El concepto de jurisdicción como condición indispensable para la existencia y aplicabilidad de las obligaciones jurídicas de los Estados en materia de derechos humanos se ha ampliado con el tiempo, para abordar las situaciones en que una aplicación restrictiva de los requisitos territoriales o jurisdiccionales de hecho impediría la aplicación efectiva del tratado. Así pues, se ha establecido la jurisdicción y las correspondientes obligaciones del Estado en materia de derechos humanos con respecto a un territorio “ocupado”⁴³ y a un territorio sobre el cual el Estado asume alguna forma de “control efectivo”.⁴⁴

international des droits de l'homme (Basilea/París/Bruselas: Helbing Lichtenhahn/LGDJ/Bruylant, 2010).

³⁸ Véase Fons Coomans, “The Extraterritorial Scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Work of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights”, *Human Rights Law Review*, vol.1, núm. 1 (marzo de 2011).

³⁹ El artículo 1 del Convenio estipula: “Las Altas Partes Contratantes reconocen a toda persona bajo su jurisdicción los derechos y libertades definidos en el Título I del presente Convenio.”

⁴⁰ Magdalena Sepulveda y Christian Courtis, “Are extraterritorial obligations reviewable under the Optional Protocol to the ICESCR?”, *Nordic Journal of Human Rights* 01/2009 (vol. 27).

⁴¹ Matthew Craven, “The violence of dispossession: extraterritoriality and economic, social, and cultural rights”, in *Economic, Social, and Cultural Rights in Action*, Mashood Baderin and R. McCorquodale eds., (Oxford, Oxford University Press, 2007).

⁴² Véase, por ejemplo, Coomans, “The extraterritorial scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”.

⁴³ Véase Michal Gonddek, *The Reach of Human Rights in a Globalising World: Extraterritorial Application of Human Rights Treaties* (Amberes, Intersentia, 2009) y Coomans, “The extraterritorial scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”.

⁴⁴ Véase *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion*, ICJ Reports 2004, pág. 136, párr. 112.

37. En lo que respecta al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha aclarado a lo largo de los años el alcance de las obligaciones extraterritoriales de los Estados partes⁴⁵. Ha destacado, entre otras cosas, que la obligación extraterritorial de respeto requiere que los Estados partes se abstengan de injerirse directa o indirectamente en el disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto por las personas que están fuera de su territorio. Como parte de esta obligación, los Estados partes deben asegurarse de que no obstaculizan el cumplimiento por otro Estado de las obligaciones que le impone el Pacto (véase E/C.12/GC/24, párr. 29). Por ejemplo, en lo que respecta al derecho al agua, el Comité ha señalado, en su observación general núm. 15 (2000) sobre el derecho al agua, que:

Para cumplir sus obligaciones internacionales en relación con el derecho al agua, los Estados Partes tienen que respetar el disfrute del derecho en otros países. La cooperación internacional exige que los Estados partes se abstengan de cualquier medida que obstaculice, directa o indirectamente, el ejercicio del derecho al agua potable en otros países. Las actividades que se emprendan dentro de la jurisdicción de un Estado Parte no deben privar a otro Estado de la capacidad de asegurar que las personas en su jurisdicción ejerzan ese derecho (véase E/C.12/2002/11, párr. 31).

38. El Comité ha aclarado también las obligaciones de los Estados partes en virtud del Pacto en lo que respecta a las sanciones internacionales. Estas obligaciones se abordan más adelante.

39. Se debe considerar que la jurisprudencia del Comité sobre la aplicación extraterritorial del Pacto, aunque no es jurídicamente vinculante de por sí misma, constituye una interpretación autorizada de los derechos y obligaciones contenidos en el Pacto⁴⁶. Se la podrá percibir como “instrumentos generadores de normas”, que a lo largo del tiempo podrían contribuir al surgimiento de normas de derecho internacional consuetudinario⁴⁷.

40. Esa posición, a saber, que los Estados asuman ciertas obligaciones extraterritoriales en virtud de los instrumentos de derechos humanos, es compatible con la norma de derecho internacional consuetudinario que prohíbe a un Estado permitir que se utilice su territorio para causar daños en el territorio de otro Estado, requisito de que ha adquirido especial importancia en el derecho ambiental internacional⁴⁸ y que recientemente el Consejo de Derechos Humanos ha reafirmado como pertinente en el ámbito de la protección de los derechos humanos.⁴⁹

⁴⁵ Véase Coomans, “The extraterritorial scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”.

⁴⁶ Véase Dinah Shelton, “Commentary and conclusions” in *Commitment and Compliance, The Role of Non-binding Norms in the International Legal System*, D. Shelton, ed., (Oxford, Oxford University Press, 2000).

⁴⁷ Véase Helen Keller y Leena Grover, “General comments of the Human Rights Committee and their legitimacy”, in *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*, Helen Keller and Geir Ulfstein, eds., (Cambridge, Cambridge University Press, 2012), pág. 129.

⁴⁸ Véase *Trail Smelter Case (United States v. Canada)*, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. III, pág. 1905 (1941); véase también el proyecto de principios sobre la asignación de la pérdida en caso de daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, aprobado por la Comisión de Derecho Internacional en su 58º período de sesiones (véase A/61/10).

⁴⁹ Véase la resolución 21/11 del Consejo de Derechos Humanos, por la que el Consejo aprueba los principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos; véase asimismo Nicola Vennemann, “Application of International Human Rights Conventions to Transboundary State Acts”, in *Transboundary Harm in International Law, Lessons from the Trail Smelter*

41. La jurisprudencia de los tribunales y cortes internacionales contiene ejemplos recientes de casos en los que se ha determinado que los tratados de derechos humanos eran aplicables con independencia de que se verifique la “jurisdicción” o el “control” *stricto sensu*, en situaciones en que las medidas de un Estado habían producido consecuencias en el extranjero. Así, en la causa *Case Concerning Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia c. Russian Federation)*, relativa a la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Corte Internacional de Justicia abordó el alcance extraterritorial de la citada Convención, que, al igual que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, no contiene una cláusula general sobre jurisdicción. Al determinar que las disposiciones de la Convención se aplicaban a las medidas de la Federación de Rusia, la Corte no consideró necesario establecer en primer lugar que las autoridades de Rusia afirmaban la jurisdicción o algún tipo de autoridad o control sobre las personas residentes en el país. Se ha observado que: a) la Corte Internacional de Justicia se centró exclusivamente en las “medidas” de los Estados partes y dejó de lado las cuestiones de jurisdicción, control y autoridad; b) la Corte al parecer se basa en la presunción de que los tratados de derechos humanos se aplicaban a los actos extraterritoriales del Estado a menos que las disposiciones de los tratados contuvieran una limitación territorial; y b) la formulación general indica que, en opinión de la Corte, al menos, este enfoque no se limita a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, sino que se aplica a los tratados de derechos humanos en general.⁵⁰

42. Esa posición ha sido calificada de enfoque de “causalidad”, en virtud del cual las “personas quedan sujetas a la jurisdicción de un Estado cuando un Estado, mediante el ejercicio de poder, lícita o ilícitamente, causa violaciones de los derechos humanos extraterritorialmente”. Así pues, “con independencia de que técnicamente se ejercite o no la jurisdicción, el tipo de acto instituido por el Estado determinará esencialmente quién está afectado, quién cae dentro de su jurisdicción, los derechos conculcados y el alcance de las obligaciones”.⁵¹ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre otros, ha seguido el mismo enfoque en la causa *Alejandro y otros c. Cuba*, un caso en que la Comisión consideró que, en ausencia de todo control territorial o control sobre personas físicas ejercido por el Estado, el mero acto del bombardeo establecía el vínculo personal y situaba a las víctimas dentro de la autoridad del Estado, con lo que se instauraba la jurisdicción en virtud de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.⁵² Del mismo modo, en *Drozd y Janousek c. Francia y España*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos determinó que en virtud del Convenio Europeo de Derechos Humanos se podría determinar la responsabilidad por los actos de las autoridades del Estado parte “que produzcan efectos fuera de su propio territorio”.⁵³

43. Rosalyn Higgins ha formulado la justificación de ese enfoque amplio, que deja de lado los requisitos jurisdiccionales estrictos, e indica que la legislación relativa a la jurisdicción se refiere al *derecho de actuar*, la legislación relativa a la

Arbitration, Rebecca M. Bratspies and Russell.A. Miller, eds., (Cambridge, Cambridge University Press, 2006).

⁵⁰ Véase Maarten den Heijer, *Europe and Extraterritorial Asylum* (Oxford, Hart Publishing, 2012).

⁵¹ Eleni Kannis, “Pulling (apart) the triggers of extraterritorial jurisdiction”, *The University of Western Australia Law Review*, vol. 40, pág. 234.

⁵² Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Alejandro et al c Cuba*, caso 11.589, informe núm. 86/99, 29 de septiembre de 1999

⁵³ Véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Drozd and Janousek v. France and Spain*, petición núm. 12747/87, fallo del 26 de junio de 1992, párr. 91.

responsabilidad del Estado se refiere a las *obligaciones contraídas cuando un Estado actúa*.⁵⁴ Sigrun Skogly indica que:

La violación de los derechos humanos de los individuos por un Estado fuera de su jurisdicción implicaría que el Estado ha cometido un hecho internacionalmente ilícito, y no debería poder hacerlo con impunidad. [...] Si la protección que ofrecen los tratados de derechos humanos depende de que los Estados actúen dentro de su jurisdicción, se corre el peligro de que puede llevarse a cabo actos que no están en su jurisdicción sin que se pueda atribuir la responsabilidad.⁵⁵

B. Obligaciones extraterritoriales de los Estados en relación con la imposición de sanciones unilaterales

44. Se sigue tratando de determinar si las obligaciones contraídas por los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se extienden extraterritorialmente “al punto en que un Estado que imponga sanciones pueda ser considerado responsable de una privación de derechos derivada del hecho (por ejemplo, del derecho a la alimentación o la atención de la salud) aun cuando el Estado que impone la sanción ejerciera una jurisdicción o control no formal sobre la población de que se trata”.⁵⁶ El Relator Especial comparte la opinión de que “está ampliamente aceptado que en virtud de los tratados de derechos humanos, en principio se puede imponer a los Estados partes obligaciones, no solo cuando adoptan medidas aplicables en su propio territorio, sino también obligaciones extraterritoriales, que pueden incluir obligaciones positivas en la medida en que el Estado puede influir en situaciones imperantes en el extranjero.”⁵⁷ A ese respecto, parece difícil negar que las sanciones internacionales entran en la categoría de situaciones en las que los Estados pueden influir en situaciones imperantes en el extranjero, y de hecho influyen en esas situaciones, en la medida en que afecten el disfrute de los derechos humanos por las poblaciones (o sectores de la población) del Estado destinatario de las sanciones.

45. A la luz del creciente reconocimiento de la existencia de obligaciones extraterritoriales de los Estados en virtud de los instrumentos de derechos humanos, es razonable suponer que en el caso de las sanciones internacionales que, *por su propia naturaleza*, tienen efectos extraterritoriales, el Estado que las impone debería incurrir en responsabilidad por las violaciones de los derechos humanos, aunque no ejercite una “jurisdicción” o “control” formal sobre la población o el territorio objeto de sanciones. Ello se aplica especialmente al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que, como se ha mencionado anteriormente, no contienen limitaciones territoriales o jurisdiccionales.

46. Además, el Comité, en su observación general núm. 8 sobre la relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales ha establecido ciertas obligaciones para las “partes responsables de la imposición, el mantenimiento o la aplicación de las sanciones, ya se trate de la comunidad internacional, de una organización internacional o regional, o de un

⁵⁴ Véase Rosalyn Higgins, *Problems and Process: International Law and How We Use It* (Oxford, Clarendon Press, 1994) (en cursiva en el original)

⁵⁵ Véase Sigrun I. Skogly, “Extraterritoriality: universal human rights without universal obligations?” in *Research Handbook on International Human Rights Law*, Sarah Joseph and Adam McBeth, eds., (Cheltenham, Edward Elgar, 2010), pág. 93.

⁵⁶ Véase Craven, “The violence of dispossession”.

⁵⁷ Véase Olivier De Schutter, “A human rights approach to trade and investment policies” (noviembre de 2008), párr. 3.2. Disponible en https://www.iatp.org/sites/default/files/451_2_104504.pdf.

Estado o un grupo de Estados”. Entre esas obligaciones dimanantes “del reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales”, el Comité señaló la obligación de responder “a todo sufrimiento desproporcionado impuesto a los grupos vulnerables del país de que se trate” (véase E/C.12/1997/8, párrs. 11 y 14).

47. El Comité ha señalado que “cuando una entidad externa asume una responsabilidad incluso parcial por la situación de un país (ya sea en el marco del Capítulo VII de la Carta o de cualquier otro instrumento), asume también inevitablemente la responsabilidad de hacer todo lo que esté a su alcance para proteger los derechos económicos, sociales y culturales de la población afectada” (véase E/C.12/1997/8, párr. 13). El Relator Especial opina que, al mismo tiempo que en esa situación el Estado objeto de sanciones está sujeto (y sigue teniendo) la obligación de hacer todo lo posible para proteger a su población, el Estado que impone las sanciones también queda necesariamente e *ipso facto* sujeto a la obligación de proteger los derechos económicos, sociales y culturales de la población afectada.

48. Otras conclusiones del Comité también establecen obligaciones en virtud del Pacto en los casos de sanciones. En su observación general núm. 14, sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, el Comité subrayó que “los Estados partes deben abstenerse en todo momento de imponer embargos o medidas análogas que restrinjan el suministro a otro Estado de medicamentos y equipo médico adecuados” (véase E/C.12/2000/4, párr. 41).

C. Consecuencias jurídicas que se derivan de la violación de las obligaciones extraterritoriales en materia de derechos humanos

49. La aplicación estricta del requisito de la jurisdicción a las víctimas de violaciones de los derechos humanos causadas por medidas extraterritoriales de un Estado extranjero (especialmente sanciones económicas) causaría una falta de protección. Ello equivaldría a una situación paradójica en que las víctimas que residen en el extranjero podría quedar privadas de la protección de los tratados simplemente porque no están, jurídicamente hablando, “dentro de la jurisdicción” del Estado extranjero que aplica las sanciones que les afectan. Como se ha mencionado antes, en este sentido es importante distinguir entre el concepto de jurisdicción y la noción de la responsabilidad de los Estados. “Jurisdicción” se refiere al derecho a actuar (es decir, determinar si es lícito que un Estado actúe fuera de sus fronteras), mientras que la responsabilidad del Estado se refiere a las obligaciones en que se incurre cuando un Estado actúa o no actúa (las consecuencias jurídicas de la conducta extraterritorial).⁵⁸ Como cuestión de principio, no hay razón para excluir la aplicabilidad de los principios generales de la responsabilidad del Estado (o la responsabilidad de las organizaciones internacionales, según el caso) en los supuestos de daños causados en un país determinado por la aplicación de las sanciones de los Estados (u organizaciones internacionales) que las imponen. Debe considerarse que el principio básico enunciado por el artículo 1 de los artículos sobre la Responsabilidad del Estado, de la Comisión de Derecho Internacional, de que “[t]odo hecho internacionalmente ilícito de un Estado entraña la responsabilidad internacional de ese Estado” (véase resolución 56/83, anexo, artículo 1, de la Asamblea General), se aplica por igual a los hechos ilícitos de un Estado que entrañen perjuicios a los derechos humanos de las personas o las poblaciones de otros países”. Como observa Fons Coomans:

⁵⁸ Véase Coomans, “The extraterritorial scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, págs. 5 y 6.

En términos sencillos, los Estados tienen derecho a participar en actividades bilaterales o internacionales (dimensión jurisdiccional), siempre que cumplan con las normas generales del derecho internacional, por ejemplo, la abstención del uso de la fuerza y el respeto de los derechos humanos. La dimensión de la responsabilidad del Estado entra en juego cuando las correspondientes acciones u omisiones de un Estado que superan sus fronteras nacionales son contrarias a sus obligaciones en virtud de los tratados de derechos humanos, es decir, que afectan negativamente o lesionan los derechos de las personas que residen en otro país.⁵⁹

50. En lo que respecta a la responsabilidad internacional de un Estado por actos ilícitos, se ha observado incluso que un Estado “tiene el deber de controlar las actividades de los particulares dentro su territorio, y la obligación no deja de ser aplicable cuando el daño se causa a personas u otros intereses jurídicos dentro del territorio de otro Estado”.⁶⁰ Podría aducirse que la misma obligación se aplica con mayor razón a las sanciones unilaterales que pueden atribuirse directamente al Estado, especialmente.

51. La afirmación ilícita de jurisdicción mediante la aplicación extraterritorial de sanciones nacionales, en la medida en que produce efectos negativos, económicos o de otro tipo en terceros países, también entrañará la responsabilidad internacional del Estado que impone las sanciones. La idea subyacente es que los Estados no pueden hacer en el extranjero lo que está prohibido en su propio país, a saber, causar daños o violar los derechos de las personas.⁶¹

D. Sanciones extraterritoriales centradas en la multilateralización de políticas nacionales sobre sanciones en virtud del derecho internacional

52. El Relator Especial considera necesario señalar a la atención de los órganos de las Naciones Unidas y la comunidad internacional las consecuencias nocivas de la práctica de sanciones “extraterritoriales” (a veces denominadas también sanciones “secundarias”), es decir, los regímenes de sanciones que se pretende aplicar a Estados extranjeros, sus sectores económico y financiero, así como las personas, actuando fuera del país que impone la sanción, “en particular cuando realizan negocios con personas, grupos, regímenes o países que son los destinatarios del régimen de sanciones primarias.”⁶²

53. En primer lugar, hay objeciones jurídicas poderosas contra el uso de esas medidas. En general se entiende que las sanciones extraterritoriales pasan por alto las normas generalmente aceptadas que rigen la jurisdicción de los Estados en virtud del derecho internacional,⁶³ y, por consiguiente, son ilegales.⁶⁴ Esta noción está

⁵⁹ Véase Coomans, “The extraterritorial scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, pág. 6.

⁶⁰ Véase Ian Brownlie, *System of the Law of Nations. State Responsibility, Part I* (Oxford, Clarendon Press, 1983), pág. 165.

⁶¹ Véase F Coomans, “The extraterritorial scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, pág. 6.

⁶² Tom Ruys, “Sanctions, retorsions and countermeasures: concepts and international legal framework” in *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, Larissa van den Herik, ed., (Cheltenham, Edward Elgar, 2017), pág. 28.

⁶³ Véase Prosper Weil, “International Law Limitations on State Jurisdiction”, in *Extraterritorial Application of Law and Responses Thereto*, Cecil J. Olmstead, ed. (Oxford, International Law Association, 1983) y Michel Cosnard, “Les lois Helms-Burton et d’Amato-Kennedy, interdiction de commercer avec et d’investir dans certains pays”, *Annuaire français de droit international*, vol. 42, núm. 1 (1996).

reflejada en diversas resoluciones de los órganos de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales, y es compartida por un gran número de países.⁶⁵ Por ejemplo, desde 1992 la Asamblea General todos los años expresa la condena de una gran parte de la comunidad internacional respecto del bloqueo estadounidense contra Cuba, mencionando en particular su alcance extraterritorial.⁶⁶ La Unión Europea, en sus propias orientaciones sobre “medidas restrictivas”, también ha expresado su postura contra las sanciones extraterritoriales, del siguiente modo:

“La Unión Europea se abstendrá de adoptar instrumentos legislativos que tengan una aplicación extraterritorial en violación del derecho internacional. La Unión ha condenado como violación del derecho internacional la aplicación extraterritorial de la legislación de un tercer país que impone medidas restrictivas con objeto de regular las actividades de personas físicas y jurídicas sometidas a la jurisdicción de los Estados miembros de la Unión Europea”.⁶⁷

54. Sin embargo, el Relator Especial considera justo indicar que la “ley de bloqueo” de la Unión Europea de 1996, en virtud de la cual se prohibió a las empresas de la Unión Europea cumplir con la aplicación de ciertas sanciones extraterritoriales, parece no haber sido suficientemente utilizada en la práctica.⁶⁸ Por lo tanto, la protección concedida en virtud de ese instrumento fue en gran medida teórica. Es más, teniendo en cuenta la importancia estratégica de un acceso continuo al mercado estadounidense para la mayoría de las empresas afectadas de la Unión Europea, estas a menudo se inclinaron por renunciar a los recursos jurídicos y prefirieron “aceptar los hechos” y concertar acuerdos de transacción con las autoridades del Estado de origen de las sanciones. El Relator Especial tomó nota de ciertos argumentos justificativos escuchados de algunos funcionarios de la Unión Europea durante su visita a Bruselas, según los cuales, en ciertos casos, algunos bancos de la Unión habían cometido realmente violaciones “flagrantes” del régimen de sanciones, y habían actuado de mala fe. Sin embargo, el Relator Especial opina que las empresas de la Unión Europea de que se trata no estaban sujetas a la jurisdicción del Estado que imponía las sanciones y, por lo tanto, no estaban jurídicamente obligadas a cumplir esas medidas.

55. También cabe añadir que la promulgación de leyes internas con un pretendido alcance extraterritorial, que dio como resultado una “multilateralización” *de facto* de las medidas coercitivas unilaterales, podría considerarse como una infracción a las competencias del Consejo de Seguridad. Basta recordar que, de conformidad con el Artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas, los Estados han conferido al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de abordar las amenazas a la paz y la seguridad internacionales. En el sistema de seguridad colectiva de la Carta

⁶⁴ Véase Charlotte Beaucillon, “Practice makes perfect, eventually? Unilateral State sanctions and the extraterritorial effects of national legislation”, in *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, Natalino Ronzitti, ed., (Leiden and Boston, Brill/Nijhoff, 2016).

⁶⁵ Además de las diversas resoluciones de la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos en que se condena el uso de sanciones extraterritoriales, los países no alineados han rechazado con firmeza esta práctica. Véase, por ejemplo, la resolución 51/S 6 de la Organización Jurídica Consultiva Asiático-Africana, de 22 de junio de 2012, titulada “Extraterritorial application of national legislation: sanctions imposed against third parties” .

⁶⁶ Véanse las resoluciones 47/19, de 24 de noviembre de 1992, y resoluciones siguientes.

⁶⁷ Consejo de la Unión Europea, Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones) en el marco de la política exterior y de seguridad común, documento 11205/12, párr. 52. La Unión Europea ha reiterado la misma oposición de principio a las sanciones extraterritoriales en el momento de la aprobación de la última resolución de la Asamblea General sobre el bloqueo estadounidense contra Cuba (véase <http://eu-un.europa.eu/eu-explanation-vote-united-nations-general-assembly-us-embargo-cuba/>)

⁶⁸ Véase Consejo de la Unión Europea, reglamento 2271/96.

“es el Consejo de Seguridad a quien se ha conferido la autoridad de determinar el contenido del valor o interés de la comunidad en un caso concreto y, por consiguiente, su violación requiere una respuesta de seguridad colectiva”.⁶⁹ Es sumamente discutible que un Estado se arrogue la atribución de imponer sanciones aplicables en todo el mundo, “sin fronteras”, sin ningún derecho justificable para ejercer la jurisdicción universal, que es una competencia exclusiva del Consejo de Seguridad.

56. En la medida en que los Estados están sujetos a las obligaciones de derechos humanos cuando aplican sanciones, se sostiene que las sanciones pueden generar la responsabilidad internacional “extraterritorial” del Estado que sanciona, no solo en relación con sus propias sanciones, sino también con las aplicadas por terceros países sobre el Estado afectado, para cumplir con las medidas “extraterritoriales” promulgadas por el Estado sancionador principal. Los Estados que imponen sanciones también pueden ser responsables de los efectos negativos de las medidas adoptadas por terceros países bajo coacción, es decir, bajo la presión o amenaza de ser sometido a sanciones “secundarias”. El artículo 18 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, de la Comisión de Derecho Internacional, puede considerarse pertinente en esa situación:

El Estado que coacciona a otro para que cometa un hecho es internacionalmente responsable por este hecho si:

- a) El hecho, de no mediar coacción, constituiría un hecho internacionalmente ilícito del Estado coaccionado; y
- b) El Estado coaccionante actúa conociendo las circunstancias del hecho” (véase resolución 56/83 de la Asamblea General, anexo, artículo 18).

57. La Comisión de Derecho Internacional, en su comentario al proyecto de artículos, mencionaba como caso de coacción que reúne los requisitos del presente artículo, las medidas que supongan intervención, es decir la injerencia coactiva, en los asuntos de otro Estado. Según la Comisión, esa coacción podría adoptar la forma de “fuerte presión económica, siempre que prive al Estado coaccionado de toda posibilidad de cumplir la obligación violada”.⁷⁰

58. Se necesita una reafirmación solemne de la inadmisibilidad de las sanciones extraterritoriales, que constituyen una afirmación ilegal de jurisdicción por parte del Estado que impone la sanción, por ser contraria al derecho internacional. Esta tarea podría encomendarse a la Comisión de Derecho Internacional, que en 2006 ya había examinado un informe preliminar de la Secretaría sobre jurisdicción extraterritorial, que podría constituir la base para la labor a largo plazo sobre la codificación del derecho internacional en la materia (véase A/61/10, anexo E). Por otra parte, podría solicitarse a la Corte Internacional de Justicia que emita una opinión consultiva sobre la cuestión.

59. Las sanciones extraterritoriales (o “secundarias”) pueden entrañar otras consecuencias negativas específicas y definidas para los derechos humanos, en particular, el derecho al desarrollo, que no se limitan a las derivadas de la utilización de las sanciones internacionales (ya sean multilaterales o unilaterales) en general. El Relator Especial ha afirmado que esos efectos específicos residen en que las sanciones extraterritoriales afectan la capacidad del país objeto de sanciones (y su población), así como de terceros países que no son partes en la controversia entre

⁶⁹ Véase Danesh Sarooshi, *The United Nations and the Development of Collective Security. The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers* (New York, Oxford University Press, 1999), pág. 6.

⁷⁰ Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 2001, vol.II (Parte II) (Publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.04.V.17 (Parte 2), pág. 70.*

los países de origen y destinatarios de las sanciones, para interactuar con la comunidad empresarial y financiera mundial. Las sanciones extraterritoriales puede tener un efecto “inhibidor” en las empresas internacionales que *jurídicamente* no están sujetas a la jurisdicción del Estado que impone las sanciones, pero que *de facto* no están dispuestas a mantener relaciones económicas con partes en el Estado objeto de las sanciones que pudieran entrañar una “violación” de lo dispuesto en el régimen de sanciones extraterritoriales y, de este modo, poner en peligro su capacidad para proseguir sus propias actividades comerciales en el Estado que sanciona. Ello conduce en la práctica a un fenómeno de “exceso de celo en el cumplimiento” por parte de los socios comerciales de los países sancionados, que a su vez puede crear un bloqueo *de facto* en el país víctima de las sanciones. Los otros efectos definidos de las sanciones extraterritoriales también pueden derivar de sus efectos en la capacidad del Estado sancionado para obtener el acceso a las instituciones financieras internacionales, los mercados financieros extranjeros y la asistencia internacional.⁷¹

60. La aplicación extraterritorial de las sanciones unilaterales también pueden tener efectos negativos en el disfrute de los derechos humanos en terceros países, que debido a la aplicación del derecho extranjero (extraterritorial) no pueden mantener relaciones económicas con el país destinatario de las sanciones. Ello puede afectar en particular a los países en desarrollo que tradicionalmente dependen de relaciones económicas con el Estado víctima de las sanciones, y pueden tener menos capacidad para soportar las restricciones a esas relaciones comerciales. Puede también tener efectos negativos en los derechos humanos de las personas y las comunidades que dependen del comercio con el país afectado por las sanciones, o que trabajan como trabajadores extranjeros en ese país. Esa situación podría repercutir de forma global en el ejercicio efectivo del derecho al desarrollo en el tercer país de que se trata, en violación de los instrumentos de derechos humanos que piden a todos los Estados que promuevan el derecho al desarrollo en los países en desarrollo.⁷²

61. Recientemente, los Estados Unidos han promulgado medidas⁷³ que pueden afectar a la capacidad de las empresas no estadounidenses (incluidas empresas de la Unión Europea) para realizar negocios en los Estados Unidos, en la medida en que participen en los proyectos de energía con la Federación de Rusia o partes rusas, especialmente (aunque no exclusivamente) en la construcción de gasoductos para la exportación de energía de Rusia.

62. En ese contexto, el Relator Especial tomó nota con interés de que, ante la perspectiva de la adopción de esta nueva legislación de sanciones extraterritoriales, los Gobiernos de Alemania y Austria, en una declaración conjunta, aclararon que no pueden aceptar una amenaza de sanciones extraterritoriales, ilegales en virtud del derecho internacional, contra las empresas europeas que participan en el desarrollo

⁷¹ Véase, por ejemplo, Joy Gordon, “Extraterritoriality: issues of overbreadth and the chilling effect in the cases of Cuba and Iran”, *Harvard International Law Journal Online*, vol. 57, núms. 1 a 12. (enero de 2016)

⁷² Véase la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (resolución 41/128 de la Asamblea General, anexo), especialmente los artículos 3, párrafo 3) y artículo 4 de la declaración.

⁷³ Véase Estados Unidos de América, *Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act*.

de los suministros de energía en Europa⁷⁴, y que Francia expresó el mismo rechazo, por principio, de esas nuevas medidas extraterritoriales.⁷⁵

V. Conclusiones y recomendaciones

63. El Relator Especial pide que las Naciones Unidas reafirmen solemnemente la ilegalidad intrínseca de las medidas nacionales, incluidas las sanciones, que se intenta aplicar con alcance extraterritorial, en ausencia de un vínculo jurisdiccional válido reconocido por el derecho internacional. Son particularmente condenables las leyes o medidas nacionales que pretenden extender sus efectos a los nacionales o entidades de terceros países, con el propósito de disuadirles de mantener relaciones comerciales (u otras) lícitas con el país objeto de sanciones, por ser ilegales en virtud del derecho internacional, y estar en violación de las normas del comercio internacional comúnmente aceptadas.

64. El Relator Especial también pide que se reafirme el principio de que la aplicación por los Estados de sanciones que tengan efectos extraterritoriales negativos sobre los derechos humanos de los individuos que se encuentren en el territorio y bajo la jurisdicción del Estado sancionado, entrañarán *ipso facto* la responsabilidad del Estado que aplica sanciones con arreglo a los instrumentos pertinentes de derechos humanos, para proteger los derechos humanos de las personas afectadas. La protección concedida por esos tratados de derechos humanos no puede considerarse limitada por los requisitos jurisdiccionales, cuyos efectos serían dejar sin protección a las víctimas. Por su propia naturaleza, las sanciones internacionales apuntan a extender la influencia del Estado que sanciona a situaciones imperantes en el extranjero, y esta influencia debería considerarse suficiente para establecer la jurisdicción de ese Estado en virtud de tratados de derechos humanos, cuando a raíz de las sanciones se produzcan violaciones de los derechos humanos. Los instrumentos de derechos humanos deben interpretarse de manera que se apliquen a las violaciones de los derechos humanos cometidas por los Estados en el extranjero en el ejercicio de su “jurisdicción” (legal o ilegal, *de iure* o *de facto*)

65. El Relator Especial sugiere que la Comisión de Derecho Internacional reanude su labor sobre jurisdicción extraterritorial, con vistas a abordar con más detalle la ilegalidad de las sanciones que impliquen una afirmación ilícita de jurisdicción por un Estado o grupo de Estados que imponen sanciones sobre los Estados destinatario de las sanciones y, con mayor razón, sobre terceros Estados, al pretender que estos últimos cumplan la legislación nacional sobre sanciones del país o grupo de países que impone las sanciones contra el Estado afectado. Por otra parte, la Asamblea General podría solicitar a la Corte Internacional de Justicia que emita una opinión consultiva sobre esta cuestión.

66. A la luz de las novedades sobre las sanciones unilaterales aplicadas en el caso de la Federación de Rusia, el Relator Especial considera que hay argumentos de peso para examinar esas políticas si afectan negativamente a los grupos vulnerables y el derecho al desarrollo, no solo en los países sancionados sino también, en diferentes grados, en los países de origen de las sanciones.

⁷⁴ Véase Oficina Federal de Relaciones Exteriores de Alemania, “Foreign Minister Gabriel and Austrian Federal Chancellor Kern on the imposition of Russia sanctions by the US Senate”, comunicado de prensa, 15 de junio de 2017 (disponible en https://www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Meldungen/2017/170615_Kern_Russland.html). .

⁷⁵ Véase Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia, “Estados Unidos – Adopción de sanciones (26 de julio de 2017)”. Disponible en <http://www.diplomatie.gouv.fr/es/fichas-de-paises/estados-unidos/eventos/article/estados-unidos-adopcion-de-sanciones-26-07-17>.

67. En relación con algunas de las situaciones específicas de países mencionadas en el presente informe que conllevan la utilización o la amenaza de utilizar los embargos, y a la luz de la experiencia que ha adquirido como parte del cumplimiento de su mandato en un caso concreto, el Relator Especial recomienda que el Secretario General de las Naciones Unidas estudie la posibilidad de nombrar a un Enviado Especial de las Naciones Unidas para promover, mediante una diplomacia discreta, una convergencia de opiniones entre los países de origen y los países destinatarios de sanciones, con un criterio de caso por caso.

68. Cuando un país es objeto simultáneamente de sanciones del Consejo de Seguridad y de la aplicación de medidas coercitivas unilaterales, el Relator Especial sugiere que su mandato incluya el examen periódico de la compatibilidad de las medidas unilaterales con las sanciones del Consejo, en términos de sus repercusiones en los derechos humanos, teniendo debidamente en cuenta a los grupos más vulnerables de la población.

69. En la resolución 71/193, la Asamblea General tomó nota con interés de las propuestas contenidas en el informe del Relator Especial, que se referían a la creación de un registro de las Naciones Unidas de las medidas coercitivas unilaterales que puedan tener repercusiones en los derechos humanos, y b) la aprobación por la Asamblea General de una declaración sobre las medidas coercitivas unilaterales y el estado de derecho, en que se reafirme, entre otras cosas, el derecho de las víctimas a un recurso efectivo, incluida una indemnización financiera apropiada y efectiva, en todas las situaciones en que sus derechos humanos se viesen afectados por medidas coercitivas unilaterales (véase A/71/287, párrs. 37 y 39, y A/HRC/36/44). En su resolución 71/193, la Asamblea también pidió al Relator Especial que incluyera en el presente informe “más información sobre el proceso relativo a los debates de sus propuestas en el Consejo de Derechos Humanos”. Sin embargo, dado que el presente informe debía enviarse para su procesamiento antes de la celebración del correspondiente período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial presentará la información solicitada en su informe oral a la Tercera Comisión de la Asamblea General.