



# Asamblea General

Distr. general  
4 de septiembre de 2023  
Español  
Original: inglés

---

**Septuagésimo octavo 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 goce efectivo de los derechos  
humanos y las libertades fundamentales**

## **Sanciones secundarias, exceso de celo en el cumplimiento y derechos humanos**

### **Nota del Secretario General\*\***

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la Relatora Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, Alena Douhan, presentado de conformidad con la resolución [77/214](#) de la Asamblea y las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos [27/21](#) y [45/5](#).

---

\* [A/78/150](#).

\*\* El presente documento se presentó fuera del plazo establecido por circunstancias ajenas a la voluntad de quien lo ha presentado.



## **Informe de la Relatora Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos**

### *Resumen*

En el presente informe, la Relatora Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, Alena Douhan, ofrece una visión general de la reciente evolución fáctica y legislativa del exceso de celo en el cumplimiento y las sanciones penales y civiles por elusión de los regímenes de sanciones; evalúa la legalidad de algunos tipos de prácticas recientes desde el punto de vista del derecho internacional, y se centra en las consecuencias humanitarias de las sanciones secundarias, así como en la responsabilidad civil y penal por elusión de los regímenes de sanciones y la consiguiente política de riesgo cero y el exceso de celo en el cumplimiento, en particular en la labor humanitaria. El informe se ha preparado como seguimiento del informe presentado al Consejo de Derechos Humanos en su 51<sup>er</sup> período de sesiones ([A/HRC/51/33](#)).

## I. Introducción

1. Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución 77/214 de la Asamblea General y las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 27/21 y 45/5. En él, la Relatora Especial presenta información sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos; estudia la evolución, las novedades y los problemas pertinentes; hace un seguimiento de sus propuestas al Consejo de Derechos Humanos, incluidas las relativas a las sanciones secundarias y a las sanciones penales y civiles que dan lugar al exceso de celo en el cumplimiento; formula recomendaciones sobre formas de prevenir, eliminar, reducir al mínimo y reparar las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en los derechos humanos; y señala a la atención de la Asamblea General situaciones y casos pertinentes.

2. En la ejecución de las actividades previstas en su mandato, que incluyen investigaciones temáticas, visitas oficiales a los países y comunicaciones individuales, así como iniciativas de creación de capacidad y divulgación con diferentes partes interesadas, la Relatora Especial ha recibido información sobre las consecuencias polifacéticas del exceso de celo en el cumplimiento debido a sanciones secundarias, los riesgos que las sanciones civiles y penales por elusión de los regímenes de sanciones primarias presentan en lo relativo a los derechos humanos de todas las personas en los países seleccionados, con efectos desproporcionados sobre los más vulnerables, la prestación de asistencia humanitaria y la aplicación del derecho al desarrollo.

3. Este informe se presenta en seguimiento de la investigación realizada sobre sanciones secundarias, sanciones civiles y penales por elusión de los regímenes de sanciones y exceso de celo en el cumplimiento de las sanciones (A/HRC/51/33) que se presentó al Consejo de Derechos Humanos en septiembre de 2022<sup>1</sup>, y añade datos actualizados y novedades legislativas en relación con el exceso de celo en el cumplimiento, las sanciones penales y civiles por elusión de los regímenes de sanciones y su aplicación extraterritorial. En el informe, la Relatora Especial evalúa la compatibilidad de determinados tipos de conducta con el derecho internacional y analiza las repercusiones humanitarias que las sanciones secundarias, la responsabilidad civil y penal por elusión de los regímenes de sanciones y las consiguientes políticas de riesgo cero y exceso de celo en el cumplimiento tienen en la labor y la asistencia humanitarias, especialmente en las situaciones de emergencia.

4. La Relatora Especial continúa preocupada por las sanciones secundarias, las sanciones civiles y penales por elusión de los regímenes de sanciones y el consiguiente exceso de celo en el cumplimiento, ya que a menudo dan lugar a obstáculos para la realización de transacciones que de otro modo estarían permitidas, con los consiguientes efectos adversos en el suministro efectivo de bienes y servicios, mientras su carácter extraterritorial restringe gravemente la autonomía de las partes interesadas en la adopción de decisiones económicas y operativas. Asimismo, 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 sanciones primarias unilaterales.

5. Para la elaboración del presente informe, la Relatora Especial solicitó aportaciones<sup>2</sup> a Estados, entidades de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, así como a la sociedad civil, la comunidad académica, instituciones de investigación y otras entidades. Se recibieron respuestas de los Gobiernos de

<sup>1</sup> A/HRC/51/33.

<sup>2</sup> Véase [www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/call-input-2023-thematic-reports-un-human-rights-council-and-un-general](https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/call-input-2023-thematic-reports-un-human-rights-council-and-un-general).

Armenia, Belarús, China, Cuba, la Federación de Rusia, el Iraq, la República Islámica del Irán, la República Árabe Siria y la República Bolivariana de Venezuela. También se recibieron respuestas de la Unión Europea, organizaciones y asociaciones de la sociedad civil, juristas y académicos. La Relatora Especial expresa su gratitud a todos los que respondieron.

## **II. Panorama de las conclusiones anteriores y de la labor de la Relatora Especial para afrontar el exceso de celo en el cumplimiento, las sanciones secundarias, y las sanciones civiles y penales por elusión de los regímenes de sanciones**

6. Las sanciones secundarias y las sanciones penales y civiles por elusión de los regímenes de sanciones han sido objeto de anteriores informes temáticos<sup>3</sup> y sobre visitas a países de la Relatora Especial. En el informe sobre las sanciones secundarias y las sanciones civiles y penales por elusión de los regímenes de sanciones y exceso de celo en el cumplimiento de las sanciones<sup>4</sup>, la Relatora Especial calificó esas sanciones secundarias y sanciones civiles y penales como un medio para hacer cumplir sanciones unilaterales contra Estados o sectores económicos clave, o para ir contra empresas, organizaciones o personas extranjeras por sus presuntos vínculos con las partes sancionadas o por violar o eludir las sanciones.<sup>5</sup> Por consiguiente, 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. Además, a las personas extranjeras se les puede negar la entrada a un país sancionador y pueden confiscarse o congelarse los activos que tengan en él.

7. La Relatora Especial define el exceso de celo como la autoimposición de restricciones más allá de las impuestas por las sanciones, aplicadas como parte del proceso de reducción del riesgo (para minimizar la posibilidad de infracciones involuntarias o para evitar riesgos para la reputación u otros riesgos empresariales) y, por tanto, ampliando el alcance de los objetos de las sanciones para incluir a personas y entidades y, a veces, poblaciones enteras no sancionadas.

8. La Relatora Especial también se refirió al carácter extraterritorial de las sanciones secundarias y las sanciones civiles y penales impuestas a terceros Estados, sus nacionales y empresas, que les disuaden de colaborar y cooperar de forma efectiva con los Estados, entidades o nacionales sancionados. Se ha demostrado que la aplicación extraterritorial de sanciones secundarias infringe la soberanía de otros Estados al violar los principios jurídicos de jurisdicción y no intervención en los asuntos internos de los Estados<sup>6</sup>, las obligaciones derivadas de tratados bilaterales y multilaterales (tratados internacionales de amistad y comercio, acuerdos internacionales de inversión y tratados internacionales de derechos humanos).

9. La Relatora Especial también señaló los principales desencadenantes del exceso de celo en el cumplimiento, como los regímenes de sanciones múltiples, complejos, poco claros, en rápida evolución y superpuestos; la terminología y redacción amplias, poco claras y confusas de los reglamentos sobre sanciones, que generan incertidumbre

<sup>3</sup> A/76/174/Rev.1.

<sup>4</sup> A/HRC/51/33.

<sup>5</sup> *Ibid.*, párr. 11

<sup>6</sup> 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; y Sascha Lohmann, "Extraterritorial U.S. sanctions: only domestic courts could effectively curb the enforcement of U.S. law abroad", *Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Comment*, núm. 5 (2019).

sobre su ámbito de aplicación, los tipos de conductas prohibidas y los efectos indirectos negativos en sectores críticos del Estado sancionado; la existencia de sanciones secundarias y disposiciones sobre sanciones penales y civiles por elusión de los regímenes de sanciones; las amenazas directas con sanciones; las campañas de presión máxima; la incertidumbre en torno al alcance de las excepciones humanitarias; y los complejos procedimientos de concesión de licencias, incluso para la entrega de bienes humanitarios, junto con la imposición de la carga de la prueba del carácter humanitario de las actividades a los agentes humanitarios.

10. Asimismo, la Relatora Especial señaló que el efecto global sobre los derechos humanos del mero exceso de celo en el cumplimiento podría ser enorme, especialmente en situaciones humanitarias delicadas, y debe reconocerse como una nueva e importante amenaza para el derecho internacional y los derechos humanos. Dado que el suministro de bienes y servicios humanitarios autorizados a los Estados sancionados suele involucrar a una cantidad importante de diferentes actores en múltiples países, el exceso de celo en el cumplimiento por parte de cualquiera de ellos, incluidos los fabricantes, los exportadores, los proveedores de servicios financieros y las empresas de transporte y seguros, puede impedir la llegada de bienes esenciales a las personas que los necesitan.

11. La Relatora Especial también identificó posibles formas de exceso de celo en el cumplimiento, incluidas, entre otras, las decisiones de las empresas de poner fin a todos los negocios con países, entidades o individuos sancionados de determinada nacionalidad u origen; una excesiva reducción del riesgo por parte de los bancos y otros agentes financieros; el exceso de celo en el cumplimiento en los sectores del transporte, los seguros y otros productores de servicios conexos; las negativas a realizar transacciones autorizadas; la evitación de ciertas transacciones autorizadas exigiendo documentación o certificaciones onerosas, cobrando tarifas más elevadas o tasas adicionales, o bien imponiendo retrasos; la congelación de activos que no son objeto de sanciones; la denegación a las personas de la posibilidad de abrir o mantener cuentas bancarias o de realizar transacciones por tener la nacionalidad, o una de varias nacionalidades, de un país sancionado o haber nacido en un país sancionado; el cierre de mercados o sistemas financieros críticos; y los daños a la reputación, la rescisión de contratos y la pérdida de oportunidades de negocios.

12. La Relatora Especial ha reiterado que, cuando las sanciones afectan a los derechos de toda una población, los efectos se hacen sentir más en las personas que se encuentran en situaciones vulnerables, como las mujeres, los niños, las personas con discapacidad o con enfermedades crónicas o graves, las personas de edad, los refugiados, los desplazados internos, los migrantes, las personas que viven en la pobreza y otras que dependen de la asistencia social o humanitaria.

13. El exceso de celo en el cumplimiento y sus repercusiones negativas sobre los derechos humanos se han abordado en múltiples comunicaciones de la Relatora Especial, incluidas las que ponen de relieve las dificultades para suministrar medicamentos especializados que salvan vidas<sup>7</sup> o equipo médico<sup>8</sup>, o para transferir dinero destinado a operaciones médicas a los países sancionados o desde ellos;<sup>9</sup> los riesgos para la prestación de ayuda humanitaria destinada a mitigar los efectos

<sup>7</sup> Véanse las comunicaciones de la Relatora Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, núms. AL USA 25/2022; AL CHE 5/2022; AL OTH 135/2022; AL OTH 134/2022; AL FRA 5/2022; AL USA 19/2022; AL SWE 4/2022; AL OTH 95/2022; AL SWE 3/2021; y AL OTH 230/2021.

Disponible en <https://spcommreports.ohchr.org/TmSearch/Mandates?m=263>.

<sup>8</sup> Véase la comunicación núm. AL USA 13/2022 de 7 de septiembre de 2022.

<sup>9</sup> Véanse las comunicaciones núms. AL USA 23/2021 y AL OTH 207/2021 de 12 de julio de 2021.

negativos de los desastres naturales (la República Árabe Siria y Türkiye)<sup>10</sup>; los desafíos en la aplicación de las disposiciones humanitarias de las resoluciones del Consejo de Seguridad<sup>11</sup>; los posibles desafíos adicionales en vista de las iniciativas regionales en curso para tipificar como delito las violaciones de los regímenes de sanciones unilaterales (propuesta de directiva de la Unión Europea)<sup>12</sup>; la aplicación extraterritorial de la jurisdicción de los Estados Unidos de América a nacionales de terceros países por elusión de los regímenes de sanciones de los Estados Unidos<sup>13</sup>; y las dificultades en la investigación y cooperación académicas.<sup>14</sup>

14. La Relatora Especial lamenta que algunos países que imponen sanciones unilaterales, así como algunas empresas privadas que, según se informa, aplican un exceso de celo en el cumplimiento de las sanciones, se nieguen a colaborar con su mandato y a responder a sus numerosas comunicaciones sobre casos concretos, a pesar de la voluntad expresa de la Relatora Especial de entablar un diálogo constructivo con ellos. Asimismo, destaca que en las resoluciones relacionadas con el mandato se exhorta a los Estados “a que colaboren con la Relatora Especial y le presten asistencia en el desempeño de sus funciones, y a que le proporcionen toda la información necesaria que les solicite”<sup>15</sup>. La Relatora Especial desea dar las gracias a los países que están abiertos al debate y al diálogo constructivo.

### III. Panorama de los acontecimientos y medidas recientes

15. A pesar de los reiterados llamamientos de la Relatora Especial, la sociedad civil, las organizaciones internacionales y otros organismos en relación con las repercusiones humanitarias adversas de las sanciones unilaterales, en los últimos años el mundo ha experimentado una rápida expansión de los regímenes de sanciones; la ampliación y ejecución de sanciones secundarias; la inclusión de disposiciones sancionadoras en las normas sobre sanciones; una proliferación de complejos documentos no jurídicos, como documentos de orientación, preguntas frecuentes y otras formas de actos jurídicos no normativos que interpretan ampliamente la normativa legal; un creciente número de designaciones y de causas penales y civiles por violaciones de sanciones, con aplicación extraterritorial de los regímenes de sanciones; un solapamiento entre varias jurisdicciones, que hace que el cumplimiento sea una tarea muy difícil; una ampliación de los motivos de designación para imponer sanciones a fin de incluir la facilitación de la elusión de los regímenes de sanciones; y la identificación de las sanciones como instrumentos de política exterior de “primer recurso” ante las crisis<sup>16</sup>.

16. Los fenómenos mencionados han exacerbado las políticas de exceso de celo en el cumplimiento y de reducción del riesgo de bancos, empresas y otros agentes, que a menudo prefieren interrumpir sus actividades y excluir todo nexo con las jurisdicciones sancionadas por temor a sanciones severas. Debido al exceso de celo en el cumplimiento y a la excesiva reducción del riesgo, los países sometidos a sanciones a menudo tienen dificultades para mantener las cadenas de suministro o

<sup>10</sup> Véanse las comunicaciones núms. OL USA 7/2023, OL GBR 6/2023 y OL OTH 21/2023 de 3 de abril de 2023.

<sup>11</sup> Véanse las comunicaciones núms. AL USA 21/2022 y AL OTH 106/2022 de 26 de octubre de 2022.

<sup>12</sup> Véase la comunicación núm. OL OTH 75/2023 de 9 de junio de 2023.

<sup>13</sup> Véanse las comunicaciones núms. AL USA 5/2023 de 2 de marzo de 2023; AL USA 18/2021 de 6 de abril de 2021; y UA USA 9/2021 de 2 de febrero de 2021.

<sup>14</sup> Véanse las comunicaciones núm. AL USA 9/2022; AL OTH 37/2022; AL OTH 38/2022; AL OTH 39/2022; y AL OTH 40/2022, de 22 de junio de 2022.

<sup>15</sup> Véase la resolución 52/13 del Consejo de Derechos Humanos, párr. 28.

<sup>16</sup> Wynn H. Segal y otros, “2022 economic sanctions year in review and outlook for 2023”, Akin, 10 de febrero de 2023.

desarrollar otras nuevas, y se enfrentan a graves retrasos y costos exorbitantes en la entrega incluso de productos básicos. Por lo tanto, productos que normalmente no deberían ser sancionados acaban en la práctica sujetos a restricciones como si estuvieran legalmente prohibidos en virtud de la normativa sobre sanciones<sup>17</sup>.

17. Además, existe una importante proliferación de sanciones, algunas de las cuales se han impuesto contra determinados Estados y personas que presuntamente suponen una amenaza para la seguridad nacional, la política exterior o la economía de los Estados sancionadores. En particular, según el examen de las sanciones del Tesoro de Estados Unidos de octubre de 2021, el uso de sanciones estadounidenses aumentó un 933 % entre 2000 y 2021, pasando de 912 en 2000 a 9.421 designaciones activas de la Oficina de Control de Activos Extranjeros en 2021 dentro de 37 programas de sanciones<sup>18</sup>, y las listas de nacionales especialmente designados y de personas bloqueadas (las “listas de ciudadanos especialmente designados”), así como otras listas de sanciones, se ampliaron drásticamente en 2022 y 2023<sup>19</sup>, todo ello sin contar otras medidas restrictivas como las restricciones de visados y los controles de las exportaciones. Las sanciones secundarias también se utilizan con frecuencia como medio de coerción con el propósito de desalentar y eliminar toda posible relación con las economías sancionadas, independientemente de la naturaleza y el propósito reales de dicha relación. Los complejos procedimientos de cumplimiento que implican a múltiples jurisdicciones y su aplicación extraterritorial, así como el riesgo de responsabilidad penal y las duras sanciones para las empresas que no los cumplan, exacerban el miedo y la incertidumbre, lo que provoca el aislamiento total de los Estados sancionados y sus nacionales.

18. La Relatora Especial subraya el carácter dudoso y la falta de seguridad y evaluación jurídicas de las sanciones unilaterales ya vigentes y las recién introducidas. Uno de los ejemplos más recientes<sup>20</sup>, la imposición en junio de 2023 de sanciones por parte de los Estados Unidos contra dos bancos de Myanmar, se basaba en motivos relacionados con sanciones secundarias, pero se aplicó como medida primaria, ya que se pedía que los pagos enviados a esos bancos fueran transferidos a cuentas bloqueadas<sup>21</sup>. La incertidumbre sobre la naturaleza jurídica de las sanciones secundarias exacerba aún más la confusión y la incoherencia en su aplicación y cumplimiento.

19. La Relatora Especial también está preocupada por el creciente uso de diferentes organizaciones internacionales para asegurar la aplicación de sanciones unilaterales por parte de los Estados o las organizaciones regionales, cuya legalidad es dudosa en virtud del derecho internacional<sup>22</sup>, en violación de los objetivos constitutivos de las organizaciones y sin tener en cuenta el efecto adverso en el plano humanitario y de

<sup>17</sup> Ali A. Asadi-Pooya, Majid Nazari y Nafiseh Mirzaei Damabi, “Effects of the international economic sanctions on access to medicine of the Iranian people: a systematic review”, *Journal of Clinical Pharmacy and Therapeutics*, vol. 47, núm. 12 (diciembre de 2022), págs. 1945 a 1951.

<sup>18</sup> Estados Unidos, Departamento del Tesoro, “The treasury 2021 sanctions review” (octubre de 2021); y Jessica Whyte, “The opacity of economic coercion”, *Yale Journal of International Law*, 21 de junio de 2023.

<sup>19</sup> Estados Unidos, Departamento del Tesoro, Oficina de Control de Activos Extranjeros, “Consolidated Sanctions List (Non-SDN Lists)”, 19 de mayo de 2023; y “Specially Designated Nationals and Locked Persons List (SDN) Human Readable Lists”, 7 de septiembre de 2023.

<sup>20</sup> Estados Unidos, Departamento del Tesoro, Oficina de Control de Activos Extranjeros, “Burma-related designations and designation removal; issuance of Burma-related general license”, 21 de junio de 2023.

<sup>21</sup> Estados Unidos, Departamento del Tesoro, Oficina de Control de Activos Extranjeros, Burma Sanctions Regulations, 31 CFR part 525, General License No. 5, en *Federal Register*, vol. 88, núm. 136 (18 de julio de 2023).

<sup>22</sup> Consejo de Europa, “TSI: effective and uniform implementation of the sanctions regime in EU member states”. Disponible en [www.coe.int/en/web/corruption/projects/tsi-sanctions](http://www.coe.int/en/web/corruption/projects/tsi-sanctions).



derechos humanos, y dando lugar a la expansión de las políticas de riesgo cero y el exceso de celo en el cumplimiento<sup>23</sup>.

## A. Aumento de las causas penales y civiles por elusión de los regímenes de sanciones

20. La Relatora Especial está profundamente preocupada por la creciente utilización de sanciones civiles y penales como medio general de aplicación de sanciones unilaterales y la criminalización de cualquier actividad en la que participen países sancionados y sus entidades y nacionales. Al mismo tiempo, es necesaria una mayor transparencia en relación con estas políticas de ejecución, actuaciones judiciales y decisiones y designaciones derivadas de la aplicación de sanciones secundarias.

21. En particular, en las bases de datos en línea de sanciones de la Unión Europea no se puede encontrar una reseña de los cargos penales presentados por los Estados miembros de la Unión Europea. La información y los datos son escasos y pueden encontrarse de forma fragmentada a escala nacional en las páginas web de las autoridades competentes. Suiza, en particular, informa de 29 “procedimientos penales administrativos” por elusión de las sanciones a la Federación de Rusia<sup>24</sup>, sin que quede claro el alcance de estos “procedimientos penales administrativos”. Se puede encontrar información fragmentaria sobre los procedimientos penales contra nacionales de la Unión Europea y de terceros países (Alemania<sup>25</sup>, Dinamarca<sup>26</sup>, Francia<sup>27</sup>, Países Bajos (Reino de los)<sup>28</sup> y otros<sup>29</sup>). Del mismo modo, se ha publicado información sobre varios casos penales de elusión de sanciones estadounidenses en la página web del Departamento de Justicia de los Estados Unidos<sup>30</sup>.

22. Existe una situación similar en lo que respecta a las sanciones civiles por violación de los regímenes de sanciones. En particular, el importe total de las sanciones pecuniarias tras los acuerdos de conciliación con la Oficina de Control de Activos Extranjeros por supuestas violaciones de los regímenes de sanciones estadounidenses, solo para el primer semestre de 2023, ascendió a más de 556 millones de dólares<sup>31</sup>; en 2022, esa cifra se situó en 42,7 millones de dólares<sup>32</sup>. La Relatora Especial admite que las empresas suelen preferir llegar a un acuerdo en

<sup>23</sup> Consejo de Europa, “Closing Conference of the Technical Support Instrument (TSI) initiative on effective implementation of EU sanctions’ regime”, 13 de junio de 2023.

<sup>24</sup> Swissinfo, “Criminal proceedings filed against violations of Russia sanctions”, 8 de mayo de 2023.

<sup>25</sup> Stewarts, “GIR Guide to Sanctions third edition”; Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust), Genocide Network Secretariat, *Prosecution of Sanctions (Restrictive Measures) Violations in National Jurisdictions*; y Süddeutsche Zeitung, “Haft für Verstoße gegen Russland-Embargo”, 4 de marzo de 2021.

<sup>26</sup> Charles Szumski, “Oil billionaire accepts verdict in Dan-Bunkering case”, Euractiv, 3 de enero de 2022; y Eurojust, Genocide Network Secretariat, *Prosecution of Sanctions (Restrictive Measures) Violations in National Jurisdictions*, págs. 19 y 20.

<sup>27</sup> Sibylle Bauer y Mark Bromley, *Detecting, Investigating and Prosecuting Export Control Violations: European Perspectives on Key Challenges and Good Practices* (Solna (Suecia), Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz, 2019), págs. 30 y 31.

<sup>28</sup> Stewarts, “GIR Guide to Sanctions third edition: EU sanctions enforcement Pt. 3, recent decisions and future of enforcement”, 19 de agosto de 2022; y Eurojust, Genocide Network Secretariat, *Prosecution of Sanctions (Restrictive Measures) Violations in National Jurisdictions: A Comparative Analysis* (La Haya, 2021), págs. 15 a 17.

<sup>29</sup> Eurojust, Genocide Network Secretariat, *Prosecution of Sanctions (Restrictive Measures) Violations in National Jurisdictions*.

<sup>30</sup> [www.justice.gov](http://www.justice.gov).

<sup>31</sup> Véase <https://ofac.treasury.gov/civil-penalties-and-enforcement-information>.

<sup>32</sup> Véase <https://ofac.treasury.gov/civil-penalties-and-enforcement-information/2022-enforcement-information>.



lugar de impugnar las decisiones administrativas y arriesgarse a multas más elevadas o persecución penal. En particular, Uphold HQ, una empresa de servicios monetarios con sede en Larkspur (Estados Unidos), acordó pagar 72.230,32 dólares para llegar a un acuerdo con la Oficina en lugar de recibir la pena civil máxima legalmente aplicable, de 44.468.494,00 dólares<sup>33</sup>. Bittrex, una empresa privada con sede en Bellevue (Estados Unidos), que presta servicios financieros en línea, acordó pagar 24.280.829,20 dólares para saldar su posible obligación civil por 116.421 aparentes infracciones de múltiples normas sancionatorias<sup>34</sup>.

23. La Relatora Especial también señala que, para llegar a un acuerdo en casos civiles y penales, las empresas a menudo tienen que retirarse completamente del mercado en cuestión, negarse a prestar servicios a países, personas y entidades designados, y revisar y modificar las políticas empresariales, incluidas sus normas y prácticas internas y los procedimientos internos de rendición de cuentas de los empleados, entre otras cosas. El 18 de agosto de 2010, Barclays, una sociedad con sede en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, aceptó pagar 298 millones de dólares como parte de un acuerdo de conciliación en relación con supuestas infracciones de la Ley de Facultades Económicas en el ámbito Internacional en casos de Emergencia y la Ley de Comercio con el Enemigo de los Estados Unidos relacionadas con transacciones que Barclays había realizado en nombre de clientes de Cuba, la República Islámica del Irán, el Sudán y otros países que son objeto de programas de sanciones administrados por la Oficina de Control de Activos Extranjeros. La orden de consentimiento de la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal y del Departamento Bancario del Estado de Nueva York exigía a Barclays que mejorara su programa de cumplimiento de los requisitos sobre sanciones económicas de los Estados Unidos a escala mundial<sup>35</sup>.

24. En 2014, BNP Paribas, un banco registrado y organizado con arreglo a las leyes de Francia, acordó pagar 9.000 millones de dólares por infringir las sanciones estadounidenses, despedir o separar del banco a 13 empleados y suspender durante un año las operaciones de compensación en dólares estadounidenses a través de su sucursal de Nueva York para varias líneas de negocio<sup>36</sup>.

## B. Requisitos de cumplimiento

25. La Relatora Especial está alarmada por el creciente nivel de exceso de celo en el cumplimiento debido a la complejidad y falta de claridad de los requisitos de diligencia debida y cumplimiento de las sanciones. Por ejemplo, la prueba de la no interacción con ninguna de las 12.000 entidades y personas sancionadas que figuran en la lista de ciudadanos especialmente designados de los Estados Unidos no es suficiente para demostrar el cumplimiento, dado que la Oficina de Control de Activos Extranjeros y otras autoridades financieras estadounidenses mantienen varias listas

<sup>33</sup> Estados Unidos, Departamento del Tesoro, Oficina de Control de Activos Extranjeros, "Settlement agreement between the U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control and Uphold HQ Inc.", 31 de marzo de 2023.

<sup>34</sup> Estados Unidos, Departamento del Tesoro, Oficina de Control de Activos Extranjeros, "Settlement agreement between the U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control and Bittrex, Inc.", 11 de octubre de 2022.

<sup>35</sup> Barbara I. Keller, "Enforcement actions for U.S. sanctions violations offer lessons for compliance", Alacra Compliance Primer, núm. 3 (2014), pág. 7.

<sup>36</sup> Estados Unidos, Departamento del Tesoro, "Settlement Agreement", Compl-2013-193659 (2014); y Estados Unidos, Departamento de Justicia, Oficina de Asuntos Públicos, "BNP Paribas agrees to plead guilty and to pay \$8,9 billion for illegally processing financial transactions for countries subject to U.S. economic sanctions", comunicado de prensa, 30 de junio de 2014.

de sanciones<sup>37</sup>. Además, se pide a las empresas que demuestren la ausencia de nexos con un país o lugar sancionado, incluidas las direcciones de protocolo Internet de los usuarios, las direcciones postales y otros tipos de datos de los usuarios. El incumplimiento de estos requisitos se califica como factor agravante que da lugar a sanciones adicionales.

26. Del mismo modo, la Unión Europea exige a las empresas que lleven a cabo lo que denomina un cumplimiento de la diligencia debida a múltiples niveles, incluida una búsqueda en las listas de sanciones y en los medios de comunicación tanto de los beneficiarios como de cualquier otra parte contractual que tenga vínculos con una persona designada, incluso si la parte en cuestión no está ella misma designada<sup>38</sup>.

27. La Relatora Especial señala que la aplicación de las normas de cumplimiento mencionadas no solo puede exacerbar y fomentar el exceso de celo en el cumplimiento, sino también contribuir a que se violen las obligaciones de diligencia debida de los Estados y las empresas de su nacionalidad (registro, residencia y funcionamiento, entre otras) y con presencia comercial en ellos en virtud de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: Puesta en Práctica del Marco de las Naciones Unidas para “Proteger, Respetar y Remediar”<sup>39</sup>. Las empresas, en particular, están obligadas a tomar medidas para prevenir violaciones de los derechos humanos, como mínimo las expresadas en la Carta Internacional de Derechos Humanos y en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo (párrs. 11 a 13). Los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que la actividad de las empresas privadas que se encuentran bajo su jurisdicción y control se ejerza de plena conformidad con las normas de derechos humanos (párrs. 3 a 6)<sup>40</sup>. Preocupa a la Relatora Especial que el uso del término “diligencia debida” por parte de los Estados sancionadores para garantizar la aplicación más estricta de las estrategias de cumplimiento sea contrario a las normas jurídicas internacionales e impida el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos.

28. La Relatora Especial se adhiere a la posición establecida en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el sentido de que no velar por que la conducta empresarial no viole los derechos consagrados en el Pacto, y no establecer mecanismos para prevenir tales violaciones, incluso extraterritorialmente, constituyen violaciones del Pacto<sup>41</sup> como parte de las obligaciones de diligencia debida de los Estados, independientemente de su forma (acción u omisión).

### C. Acceso a la justicia y sanciones secundarias

29. La Relatora Especial se adhiere a la presunción de inocencia, el derecho a un juicio imparcial y el acceso a la justicia como piedras angulares para la protección y

<sup>37</sup> Estados Unidos, Departamento del Tesoro, Oficina de Control de Activos Extranjeros, Programas de sanciones e información por países, “Where is OFAC’s country list? What countries do I need to worry about in terms of U.S. sanctions?”. Disponible en <https://ofac.treasury.gov/>.

<sup>38</sup> Véase [https://finance.ec.europa.eu/system/files/2023-06/faqs-sanctions-russia-circumvention-due-diligence\\_en.pdf](https://finance.ec.europa.eu/system/files/2023-06/faqs-sanctions-russia-circumvention-due-diligence_en.pdf).

<sup>39</sup> A/HRC/17/31, anexo.

<sup>40</sup> *Ibid.*, párrs. 11 a 13 y párrs. 3 a 6.

<sup>41</sup> 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, párrs. 12, 14, 17 y 27; véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social*, 1999, suplemento núm. 3 (E/1999/23), cap. II, secc. A, pág. 43; y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y Organización Mundial de la Salud, *El derecho a la salud*, Folleto informativo núm. 31 (Ginebra, 2008), págs. 25 y 26.

el disfrute de todos los demás derechos humanos. Además, considera que las designaciones expeditivas de personas y empresas y la incoación de procedimientos civiles y penales por infracción de las sanciones en ausencia de un acceso adecuado a la justicia, el debido proceso y un juicio imparcial exacerban el exceso de celo en el cumplimiento.

30. Los exámenes administrativos y los procedimientos de supresión de nombres de las listas, cuando existen, pueden ser prolongados y tener dilatadas repercusiones negativas en los derechos humanos de las personas afectadas (la Oficina de Control de Activos Extranjeros normalmente procura enviar el primer cuestionario en un plazo de 90 días a partir de la fecha en que recibe la petición, y los plazos de examen dependen de una serie de factores)<sup>42</sup>. Según la Oficina, un abogado que represente a una persona incluida en la lista de ciudadanos especialmente designados debe solicitar una licencia general para poder prestar cualquier servicio, incluso si la persona que realiza el pago al abogado no está incluida en la lista (como un amigo, un familiar u otro tercero); el abogado debe seguir estando habilitado para recibir una remuneración por actuar en nombre del ciudadano especialmente designado porque el ciudadano especialmente designado tiene un interés en los servicios que presta el abogado<sup>43</sup>. Además, se informa de que los costos legales empiezan a partir de 50.000 dólares y la duración estimada del proceso oscila entre 2 y 5 años<sup>44</sup>.

31. Además, la aplicación extraterritorial de sanciones secundarias y de causas civiles y penales por elusión de los regímenes de sanciones da lugar a persecución penal por actos que a menudo no están tipificados como delito en el país de nacionalidad o residencia. Esto plantea toda una serie de problemas jurídicos, como el bajo nivel de prueba, las dificultades para acceder a la asistencia jurídica y, en algunos casos, la ausencia de fundamentos jurídicos para la extradición<sup>45</sup>. La Relatora Especial está alarmada por los riesgos de interpretación errónea de las pruebas de doble incriminación utilizadas tradicionalmente en los casos de extradición<sup>46</sup>. Los especialistas aluden al elevado riesgo de interpretaciones arbitrarias de supuestas elusiones de sanciones que, tras un análisis adecuado, no constituyen delito alguno<sup>47</sup>, ni siquiera con arreglo a la normativa sobre sanciones. En tales casos, las sanciones por supuesta elusión unilateral de sanciones y la designación de personas como resultado de esa supuesta conducta violan las normas de un juicio imparcial, la presunción de inocencia y el derecho a no ser castigado por actividades que no constituyen delito.

## D. Proliferación de actos interpretativos no vinculantes

32. La Relatora Especial observa con preocupación la proliferación de marcos jurídicos que prevén la tipificación como delito de la elusión de sanciones

<sup>42</sup> Estados Unidos, Departamento del Tesoro, Oficina de Control de Activos Extranjeros, Lista de Ciudadanos Especialmente Designados, "Filing a petition for removal from an OFAC list", párr. 4. Disponible en <https://ofac.treasury.gov/>.

<sup>43</sup> *Ibid.*, párr. 5.

<sup>44</sup> Alexander Martin, "US fails in bid to extradite Brit for helping North Korea evade sanctions with cryptocurrency", *The Record*, 30 de septiembre de 2022; y Andrew Smith, "Enforcement of financial sanctions and extradition risk", *Corker Binning*, 23 de enero de 2023.

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> Reuters, "North Korean appears in U.S. court on sanctions-evasion money-laundering charges", 22 de marzo de 2021; Martin, "US fails in bid to extradite Brit for helping North Korea"; Cristina Gallardo, "US seeks extradition of Brit over Russian sanctions breach", *Politico*, 11 de octubre de 2022; y Oficina del Fiscal de los Estados Unidos, "Five Russian nationals and two oil traders charged in global sanctions evasion and money-laundering scheme", comunicado de prensa, 19 de octubre de 2022.

<sup>47</sup> Smith, "Enforcement of financial sanctions and extradition risk".

unilaterales, sanciones penales, responsabilidad civil y sanciones secundarias, así como actos interpretativos que complementan la normativa vigente en materia de sanciones, muchos de los cuales son de naturaleza poco clara dentro de los sistemas jurídicos nacionales.

33. En junio de 2023, la Relatora Especial expresó su preocupación por la propuesta de directiva de la Comisión de la Unión Europea que pretende armonizar y reforzar el marco jurídico de los Estados miembros de la Unión Europea para hacer frente a incidentes supuestos o denunciados de interacciones de nacionales, particulares o entidades de la Unión Europea con personas o entidades designadas, o con entidades que son propiedad o están bajo el control de personas o entidades designadas<sup>48</sup>. La Relatora Especial planteó su preocupación sobre los riesgos de un creciente exceso de celo en el cumplimiento como resultado de tal iniciativa, la posible tipificación de la interacción con personas erróneamente designadas, la presión adicional sobre los profesionales, incluidos los profesionales del derecho involucrados en asuntos relacionados con las sanciones, y otras posibles restricciones en el trabajo de los agentes humanitarios que actúan en países objeto de sanciones unilaterales. Asimismo, expresó su preocupación por las posibles violaciones graves del derecho al debido proceso y a un juicio imparcial, así como de la presunción de inocencia, consagrados en instrumentos internacionales de derechos humanos, incluidos los artículos 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

34. El 28 de junio de 2023, la Oficina de Control de Activos Extranjeros publicó “Humanitarian assistance and food security fact sheet: Understanding UK and U.S. Sanctions and their Interconnection with Russia” como posición conjunta con el Reino Unido<sup>49</sup>. El folleto informativo está pensado para que lo utilicen los agentes humanitarios, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones financieras y las empresas dedicadas al comercio agrícola o al suministro de material y asistencia médica cuando realicen transacciones que puedan verse afectadas por las sanciones. La Relatora Especial acoge con satisfacción el intento de dar claridad a las autorizaciones humanitarias, aunque lamenta que, al igual que todos los documentos anteriores, el folleto informativo no se refiera al exceso de celo en el cumplimiento ni ofrezca garantías a los agentes humanitarios, al tiempo que interpreta las necesidades básicas de forma restrictiva al considerar únicamente los alimentos y los medicamentos.

35. La Relatora Especial aboga por exenciones efectivas, exhaustivas e incondicionales para las organizaciones humanitarias, en lugar de los limitados y a menudo confusos regímenes de excepción existentes, que no eliminan el exceso de celo en el cumplimiento y pueden desalentar a los agentes humanitarios y otros agentes pertinentes a la hora de llevar a cabo sus operaciones para salvar vidas por miedo a posibles repercusiones. Numerosos casos recibidos por su mandato han demostrado que el exceso de celo en el cumplimiento de las sanciones impide, retrasa o encarece la adquisición y entrega de bienes, incluidos bienes y servicios humanitarios, como alimentos, medicinas, equipo médico y piezas de repuesto para dicho equipo, incluso en situaciones de emergencia<sup>50</sup>.

36. Preocupa también a la Relatora Especial el creciente número de documentos “explicativos” no vinculantes que han sido elaborados y difundidos por las autoridades competentes de los Estados sancionadores y que pueden influir en las decisiones y las políticas. A pesar de su carácter no vinculante *de iure*, sus

<sup>48</sup> Comunicación núm. OL OTH 75/2023 de 9 de junio de 2023.

<sup>49</sup> Disponible en <https://ofac.treasury.gov/media/931946/download?inline>.

<sup>50</sup> ACNUDH, “Guidance note on overcompliance with unilateral sanctions and its harmful effects on human rights: Special Rapporteur on unilateral coercive measures”. Disponible en [www.ohchr.org/en/](http://www.ohchr.org/en/).

disposiciones se aplican como vinculantes y normativas<sup>51</sup>. Por ejemplo, en un caso penal sobre un ciudadano estadounidense que envió más de 10 millones de dólares en criptomonedas de una criptobolsa estadounidense a una cuenta de usuario en un país sancionado por los Estados Unidos, el juez explicó su decisión reconociendo que, aunque la moneda virtual puede no estar sujeta a sanciones estadounidenses debido a la ausencia de vínculos con jurisdicciones nacionales, la práctica de la Oficina de Control de Activos Extranjeros exige que los tribunales federales determinen lo contrario<sup>52</sup>. Este caso plantea potencialmente las cuestiones de control normativo, la debida revisión de esos documentos no vinculantes y la reparación en caso de violaciones, y puede socavar el estado de derecho dadas las posibles violaciones de los derechos humanos derivadas de las incoherencias en la interpretación de estos documentos.

37. El 2 de mayo de 2019, la Oficina de Control de Activos Extranjeros publicó su marco de compromisos de cumplimiento con el fin de ofrecer orientación sobre el cumplimiento de las sanciones a las entidades sujetas a la jurisdicción de los Estados Unidos, así como a las entidades extranjeras que realizan negocios en los Estados Unidos o con ese país o sus ciudadanos, o que utilizan bienes o servicios exportados desde los Estados Unidos<sup>53</sup>. Además de este marco, la Oficina emitió comunicados sobre el cumplimiento<sup>54</sup>, que son de carácter recomendatorio. Sin embargo, estos documentos hacen referencia a las obligaciones de las empresas de cumplir con lo que describen como las expectativas básicas de la Oficina. La orientación del Departamento de Justicia de los Estados Unidos a los fiscales federales en sus acciones penales contra las empresas y su evaluación del cumplimiento de las empresas añade más complejidad a la conducta empresarial<sup>55</sup>. Además, otras instituciones estadounidenses elaboran y adoptan documentos similares en forma de alertas, comunicados y preguntas y respuestas, entre otros documentos<sup>56</sup>. Al mismo tiempo, se vuelven a publicar determinados reglamentos con orientaciones interpretativas y definiciones adicionales y otras disposiciones reglamentarias que proporcionan más orientación al público, se señala en la orientación<sup>57</sup>.

38. En la Unión Europea, las regulaciones (actos jurídicos) relacionadas con las sanciones se complementan con una amplia gama de documentos e instrumentos interpretativos y recomendatorios, que deben leerse en forma combinada<sup>58</sup>. La “nota de orientación de la Comisión sobre la prestación de ayuda humanitaria de conformidad con las medidas restrictivas de la UE (sanciones)” de la Comisión Europea, de 30 de junio de 2022, enumera los documentos orientativos más relevantes, incluidas orientaciones, preguntas y respuestas, y preguntas frecuentes,

<sup>51</sup> Véase Estados Unidos, Departamento de Justicia, Oficina de Control de Activos Extranjeros, “Sanctions compliance guidance for instant payment systems: settlement agreement between OFAC and Tango Card, Inc. - issuance of Libyan sanctions regulations”, 30 de septiembre de 2022.

<sup>52</sup> Spencer S. Hsu, “U.S. issues charges in first criminal cryptocurrency sanctions case”, *The Washington Post*, 16 de mayo de 2022; y Farhad Alavi, “US Department of Justice can pursue criminal charges for sanctions evasion by cryptocurrency, court rules”, *Akrivis*, 21 de mayo de 2022.

<sup>53</sup> Disponible en <https://ofac.treasury.gov/media/931556/download?inline>.

<sup>54</sup> Disponible en <https://ofac.treasury.gov/media/928316/download?inline>.

<sup>55</sup> Estados Unidos, Departamento de Justicia, División Penal, “Evaluation of corporate compliance programs”, 1 de junio de 2020 (actualizado en marzo de 2023).

<sup>56</sup> Estados Unidos, Departamento del Tesoro, Red de Control de Delitos Financieros, “Supplemental alert: FinCEN and the U.S. Department of Commerce’s Bureau of Industry and Security urge continued vigilance for potential Russian export control evasion attempts”, FIN-2023-Alert004, 19 de mayo de 2023.

<sup>57</sup> Estados Unidos, Departamento de Justicia, Oficina de Control de Activos Extranjeros, “Sanctions compliance guidance for instant payment systems”.

<sup>58</sup> Comisión Europea, “Commission guidance note on the provision of humanitarian aid in compliance with EU restrictive measures (sanctions)” (Bruselas, 2022).

entre otros documentos<sup>59</sup>. La nota de orientación incluye una lista de verificación no exhaustiva relativa a los puntos que los operadores humanitarios deben tener en cuenta a la hora de llevar a cabo la diligencia debida para el cumplimiento de las sanciones, con inclusión de fuentes vinculantes y no vinculantes, que en última instancia se recomienda seguir todas combinadas, sin ofrecer ningún consejo sobre el enfoque.

39. La Relatora Especial está preocupada por la proliferación, el alcance y el tecnicismo de los documentos, los complicados términos legalistas, combinados con confusos términos no legales tales como “expectativas”, “interpretaciones”, “alertas de comportamiento” y “posibles indicadores de alertas”<sup>60</sup>, así como términos que son aproximativos y necesitan más claridad (como “más relevantes”, requisitos “no exhaustivos”, que “deben leerse en combinación”), todo lo cual puede exacerbar la incertidumbre y dar lugar a una aplicación y un cumplimiento incoherentes. Por ejemplo, al parecer las autoridades de algunos Estados miembros de la Unión Europea han interpretado erróneamente recientes regulaciones contenidas en los regímenes de sanciones de la Unión Europea que prohíben la entrada de vehículos de transporte internacional matriculados en Belarús y la Federación de Rusia, lo que ha tenido graves consecuencias para los ciudadanos rusos y bielorrusos que entran en estos países en sus vehículos privados<sup>61</sup>.

40. No existe ningún mecanismo legal establecido para impugnar la legalidad de estos documentos interpretativos y el alcance de su aplicación. Todo esto lleva a los actuales regímenes de sanciones a una “zona gris” con ausencia de rendición de cuentas.

## **IV. Ampliación de los efectos de las sanciones secundarias y del exceso de celo en el cumplimiento**

### **A. Actores afectados**

41. La Relatora Especial subraya el efecto agravado del exceso de celo en el cumplimiento por parte de diferentes actores, como Estados, empresas, instituciones financieras, organizaciones de la sociedad civil y agentes humanitarios, que optan por cortar lazos con los países sancionados por temor a las consecuencias, incluso con respecto a actividades por lo demás autorizadas<sup>62</sup>, lo que tiene fuertes implicaciones

<sup>59</sup> Comisión Europea, Dirección General de Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales, “Sanctions: Commission guidance note on the provision of humanitarian aid in compliance with EU restrictive measures”, 30 de junio de 2022; Comisión Europea, “Commission frequently asked questions on EU restrictive measures in Syria” (septiembre de 2017); Comisión Europea, “Commission publishes guidance on key provisions of EU Global Human Rights Sanctions Regime”, comunicado de prensa, 18 de diciembre de 2020; Comisión Europea, “Guidance on the implementation of specific provisions of Council regulation (EU) No. 401/2013 concerning restrictive measures in view of the situation in Myanmar/Burma”, comunicado de prensa, 11 de mayo de 2021; Comisión Europea, “Commission opinion, of 8 June 2021, on article 2 (2) of Council regulation (EU) No. 269/2014” (Bruselas, 2021); Comisión Europea, European Union and the world, Sanctions (restrictive measures), Sanctions adopted following Russia’s military aggression against Ukraine, “Frequently asked questions concerning sanctions adopted following Russia’s military aggression against Ukraine and Belarus’ involvement in it”. Disponible en <https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/>; y Comisión Europea, “Q&A due diligence on restrictive measures for EU businesses dealing with Iran”. Disponible en <https://finance.ec.europa.eu/>.

<sup>60</sup> Estados Unidos, Red de Control de Delitos Financieros, “FinCEN and the United States Department of Commerce’s Bureau of Industry and Security urge increased vigilance for potential Russian and Belarusian export control evasion attempts”, 28 de junio de 2022.

<sup>61</sup> Russia Today, “Germany seizing private Russian cars: RBK”, 2 de julio de 2023.

<sup>62</sup> ACNUDH, “Over-compliance with secondary sanctions adversely impacts human rights of millions globally: UN expert”, comunicado de prensa, 14 de septiembre de 2022.

nacionales, regionales e internacionales<sup>63</sup>. En particular, la Unión Europea, siendo ella misma patrocinadora de sanciones, ha destacado los efectos devastadores del embargo de los Estados Unidos sobre Cuba en los intereses económicos de la Unión Europea, y en las relaciones económicas y comerciales de los ciudadanos y empresas de la Unión Europea con Cuba, debido a su aplicación extraterritorial que considera violatoria de las normas comúnmente aceptadas del comercio internacional, incluidas las obligaciones asumidas en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC)<sup>64</sup>.

42. Las empresas suelen referirse a los “efectos disuasorios” de las sanciones<sup>65</sup> y a su reticencia a realizar transacciones (incluidas las de carácter humanitario) por temor a sanciones severas, posibles restricciones o prohibiciones de acceso al sistema financiero, las rutas comerciales y los mercados de los países sancionadores y sus asociados.

43. La Relatora Especial recibió informes de empresas y bancos extranjeros que habían suspendido sus actividades en Zimbabwe, incluidos 87 bancos corresponsales, desprendiéndose de sus intereses y retirando fondos del país poco después de que el Congreso de los Estados Unidos aprobara en 2001 la Ley para la Democracia y la Recuperación Económica en Zimbabwe. Actualmente, solo un puñado de instituciones financieras están autorizadas a actuar como corresponsales (6 de 27 bancos comerciales)<sup>66</sup>. En la República Bolivariana de Venezuela, diversas empresas han abandonado el mercado, como es el caso de Uphold, una plataforma de comercio de activos digitales que anunció su retirada de la República Bolivariana de Venezuela debido a la creciente complejidad que al parecer supone el cumplimiento de las sanciones de los Estados Unidos.

44. La Relatora Especial también observa con preocupación la creciente aplicación de los regímenes de sanciones de los Estados Unidos a los pagos en dólares estadounidenses, y el mayor control a través de bancos corresponsales estadounidenses que están registrados y operan en los Estados Unidos o tienen accionistas que son nacionales de los Estados Unidos, lo que crea riesgos para la reputación de las empresas y los nacionales, impidiéndoles abrir o mantener cuentas bancarias. En concreto, la Oficina de Control de Activos Extranjeros impuso cuantiosas multas de hasta 3.800 millones de dólares a distintos bancos de Zimbabwe por presunta elusión de las sanciones e incautó 4,1 millones de dólares a un organismo público dedicado a las inversiones industriales. Las medidas restrictivas contra Zimbabwe han afectado la capacidad de los bancos nacionales para realizar transacciones internacionales, tanto en nombre de agentes públicos como privados<sup>67</sup>, y han bloqueado su acceso a líneas de crédito y servicios de seguros. Además, han impedido el acceso al dólar estadounidense y, dado el estatus del dólar estadounidense como principal moneda de reserva y pago mundial, han ocasionado la exclusión *de facto* de Zimbabwe del mercado mundial.

45. La Relatora Especial lamenta que el exceso de celo en el cumplimiento socave la cooperación internacional y tenga no solo graves efectos adversos en la situación socioeconómica de los países sancionados, sino también implicaciones regionales más amplias que afectan a países que no son objeto directo de sanciones. El exceso de celo

<sup>63</sup> Naciones Unidas, “Adopting annual resolution, delegates in General Assembly urge immediate repeal of embargo on Cuba, especially amid increasing global food, fuel crises”, comunicado de prensa, 3 de noviembre de 2022; y Unión Europea, “EU explanation of vote: UN General Assembly resolution on the embargo imposed by the USA against Cuba”, 3 de noviembre de 2022.

<sup>64</sup> Unión Europea, “EU explanation of vote”.

<sup>65</sup> 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, Reino Unido; Northampton, Massachusetts, Estados Unidos, Edward Elgar Publishing, 2021), pág. 388.

<sup>66</sup> [A/HRC/51/33/Add.2](#).

<sup>67</sup> *Ibid.*



en el cumplimiento interrumpe y reestructura las cadenas de suministro, afecta las rutas comerciales y las relaciones económicas establecidas, especialmente para los bienes esenciales, y agrava los efectos negativos de las sanciones unilaterales primarias que violan todos los derechos humanos, incluido el derecho inalienable al desarrollo.

## **B. Sanciones secundarias, exceso de celo en el cumplimiento y acceso a los alimentos**

46. A pesar de la existencia formal en muchos regímenes de sanciones de excepciones humanitarias con respecto a los alimentos, el acceso y la entrega de alimentos se ven gravemente afectados por las sanciones secundarias y el exceso de celo en el cumplimiento, lo que viola el derecho de todos a no padecer hambre y a “asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades”<sup>68</sup>. En su observación general núm. 12, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sostiene que el derecho a una alimentación adecuada incluirá al menos el acceso a un conjunto mínimo de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos “en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada”<sup>69</sup>. En la práctica, sin embargo, las sanciones plantean graves problemas para la entrega efectiva de alimentos, incluso en situaciones de emergencia, debido a las restricciones financieras y de pago, o al exceso de celo en el cumplimiento por parte de los distintos agentes de la cadena de suministro (productores o empresas de transporte y seguros, entre otros).

47. El acceso limitado a las divisas extranjeras y a los mercados internacionales de alimentos ha reducido considerablemente la disponibilidad de productos alimentarios y maquinaria para la producción agrícola en Cuba. Según los informes, incluso la ejecución de los programas alimentarios por parte de los organismos de las Naciones Unidas se ve obstaculizada por el aumento de los costos de las importaciones, las cancelaciones de los contratos de transporte marítimo y los retrasos en las entregas de mercancías, o los rechazos y retrasos de las transacciones bancarias hacia y desde los proveedores. Además, las restricciones impuestas a las empresas cubanas para comerciar en dólares estadounidenses y en otras divisas dificultan los pagos por certificaciones de productos cubanos, mientras la imposibilidad de los proveedores de entregar en Cuba productos adquiridos a empresas estadounidenses provoca un aumento de los costos de adquisición por vías alternativas<sup>70</sup>.

48. En particular, la entrega de leche en polvo por parte del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) tardó varios meses en 2022<sup>71</sup>. Las empresas navieras han reducido su capacidad y el volumen de mercancías transportadas a Cuba. Asimismo, solo 9 de las 518 solicitudes del sector agrícola cubano en el mercado internacional de tractores, motores, baterías, montacargas y piezas de repuesto para maquinaria agrícola fueron aprobadas en 2022 debido al “temor al castigo”<sup>72</sup>. La seguridad alimentaria sigue siendo frágil en el país, a pesar de las diversas iniciativas nacionales de mitigación.

<sup>68</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 11.

<sup>69</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 12 (1999), relativa al derecho a una alimentación adecuada, párrs. 6 y 8.

<sup>70</sup> [A/75/81](#).

<sup>71</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, “UNICEF Cuba continues support in response to the health emergency”, 29 de marzo de 2022.

<sup>72</sup> France 24 English, “Cuba embargo: why does the US continue to reject UN moves to end it?”, video, 2 de noviembre de 2022.

49. Además, preocupa a la Relatora Especial la conducta de algunas empresas de transporte y bancos en respuesta a las sanciones unilaterales de los Estados Unidos y otros países en relación con la potasa bielorrusa. El 1 de febrero de 2022, el Gobierno de Lituania decidió bloquear el tránsito de fertilizantes potásicos bielorrusos a través de su territorio y declaró nulos los contratos de transporte, subrayando el riesgo de que los ferrocarriles lituanos fueran objeto de sanciones secundarias de los Estados Unidos<sup>73</sup>.

50. La decisión unilateral del Gobierno de Lituania de impedir el transporte de fertilizantes potásicos bielorrusos (el 20 % de la producción mundial de fertilizantes potásicos procede de Belarús) es consecuencia de la actual aplicación de medidas restrictivas contra Belarús, que puede tener graves efectos adversos en la producción agrícola de los países que los utilizan, con las consiguientes subidas de precios de los alimentos e inseguridad alimentaria<sup>74</sup>. La Relatora Especial toma nota de la reciente observación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de que las medidas adoptadas por Lituania que han impedido el transporte de potasa de Belarús con destino a terceros países de África y América Latina han provocado una escasez de fertilizantes y han afectado negativamente la seguridad alimentaria en esos países, y se hace eco de la recomendación del Comité en la que se pide a Lituania que revise esas medidas<sup>75</sup>.

### **C. Sanciones secundarias y exceso de celo en el cumplimiento en materia de medicamentos y equipos médicos**

51. La Relatora Especial también está alarmada por las crecientes consecuencias del exceso de celo en el cumplimiento en el derecho a la salud, a pesar de que los medicamentos y los productos médicos, junto con los alimentos, están formalmente exentos de los regímenes de sanciones unilaterales. Señala que el exceso de celo en el cumplimiento de las sanciones por parte del sector privado impide el acceso a los medicamentos incluso en ausencia de sanciones globales o sectoriales (Zimbabwe)<sup>76</sup>, lo que provoca la escasez o la falta total de medicamentos y tratamientos que salvan vidas, diagnósticos tardíos, menor calidad de los medicamentos<sup>77</sup>, aumento de las tasas de mortalidad, reducción de la esperanza de vida debido a los obstáculos en la entrega o el pago, así como la retirada total de las empresas médicas y farmacéuticas de los países sancionados. Aunque no sean intencionadas, estas consecuencias constituyen violaciones flagrantes del derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud y, en muchos casos, del derecho a la vida<sup>78</sup>, lo que se ve agravado por el temor de las empresas a que se produzcan violaciones involuntarias de los regímenes de sanciones unilaterales.

52. En la República Bolivariana de Venezuela, en el año siguiente a la aprobación del Decreto Presidencial 13692 en los Estados Unidos, abandonaron el país más de la mitad de las empresas extranjeras del sector farmacéutico (Bayer, Sanofi, Novartis, Janssen, Astra Zéneca, Glaxo, Boehringer, Merck, Servier, Galderma, Novonordisk, Grunenthal, Abbvie Bristol, Roche y Lundbeck). En la República Árabe Siria, el sector farmacéutico ha sufrido una fuerte contracción desde 2011. Además, desde la aprobación de la Ley César en 2019, la producción y las importaciones médicas se

<sup>73</sup> Erika Alonderytė, “Lithuanian railways risk falling under US sanctions for transporting Belarusian cargo: PM”, LRT, 21 de diciembre de 2021.

<sup>74</sup> Véase la comunicación LTU 1/2022 de 4 de mayo de 2022.

<sup>75</sup> E/C.12/LTU/CO/3, párrs. 20 y 21.

<sup>76</sup> A/HRC/51/33/Add.2, párr. 38.

<sup>77</sup> Federico Germani y otros, “Economic sanctions, healthcare and the right to health”, BMJ Global Health, vol. 7, núm. 7 (2022).

<sup>78</sup> A/HRC/54/23.

han detenido debido a las prohibiciones de importación, las prohibiciones tecnológicas y las dificultades bancarias.

53. La Relatora Especial está alarmada por el creciente número de casos denunciados de empresas farmacéuticas que se niegan a entregar medicamentos, equipo médico, piezas de repuesto, tecnología o servicios posventa a países sancionados, incumpliendo contratos vigentes desde hace décadas. También señala las dificultades a las que se enfrentan los bancos de los países sancionados para adquirir cartas de crédito y realizar pagos por importaciones de productos médicos, y las negativas de las empresas de envíos y de seguros<sup>79</sup>, lo que obliga a los países sancionados y a sus entidades a encontrar vías alternativas de adquisición más arriesgadas y costosas, con posibles repercusiones negativas en la calidad de los productos médicos adquiridos<sup>80</sup>, entre otras cosas debido al incumplimiento de las condiciones de almacenamiento de medicamentos y vacunas sensibles. Se informó de que, a principios de 2022, debido al mantenimiento del embargo de los Estados Unidos contra Cuba, el banco multinacional holandés Internationale Nederlanden Groep decidió bloquear todas las donaciones destinadas a ser enviadas a Cuba por una delegación internacional como parte de una iniciativa para apoyar el acceso a las vacunas contra la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en todo el mundo<sup>81</sup>.

54. Del mismo modo, las sanciones unilaterales y el exceso de celo en el cumplimiento impiden que los países apliquen planes de respuesta de emergencia, particularmente en el contexto de la pandemia de COVID-19. Los productores cubanos, en particular, han informado de problemas en la producción de vacunas debido al exceso de celo en el cumplimiento por parte de los bancos y a la negativa de las empresas extranjeras a continuar entregando materias primas y equipo médico<sup>82</sup>, especialmente los que contienen 10 % o más de componentes estadounidenses, lo que, según los informes, ha provocado interrupciones en diversas operaciones, incluidas las entregas de insumos, reactivos, piezas de repuesto y material de filtración<sup>83</sup>.

#### **D. Sanciones secundarias y exceso de celo en el cumplimiento en materia de educación**

55. Las sanciones y el exceso de celo en el cumplimiento también afectan al derecho a la educación. Tienen un efecto horizontal e indiscriminado en estudiantes escolares y universitarios, académicos, profesores y profesionales de la educación mediante la interrupción de programas académicos, restricciones de viajes, restricciones de acceso a material de capacitación, libros de texto y material escolar<sup>84</sup>, así como a bases de datos en línea debido a bloqueos de direcciones protocolo de Internet<sup>85</sup>. Otros casos se refieren a la negativa o la imposibilidad de tramitar el pago de las tasas

<sup>79</sup> Dahlia Nehme, “Syria sanctions indirectly hit children’s cancer treatment”, Reuters, 15 de marzo de 2017.

<sup>80</sup> [A/HRC/54/23](#) y [A/HRC/54/23/Add.1](#).

<sup>81</sup> Ed Augustin, “‘Living through a war’: in Cuba, a race to vaccinate as COVID surges”, NBC News, 10 de agosto de 2021.

<sup>82</sup> *Ibid.*

<sup>83</sup> Cuba, Ministerio de Relaciones Exteriores, “Informe de Cuba en virtud de la resolución 75/289 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, titulada ‘Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba’, 19 de octubre de 2022; y Cuba Solidarity Campaign, “Cuba blames sanctions for the delay in WHO authorisation of its COVID-19 vaccine”, 16 de enero de 2023.

<sup>84</sup> La portavocía del Ministerio de Educación de Cuba informó que se gastaron 1.245.000 dólares para cubrir los gastos adicionales de envío de los materiales y suministros que Cuba necesita para mantener el sistema educativo (Yenia Silva Correa, “Damage caused by the U.S. blockade to education in Cuba”, *Granma* (La Habana), 28 de septiembre de 2016).

<sup>85</sup> [A/HRC/51/33/Add.1](#), párr. 57. [A/HRC/48/59/Add.2](#), párr. 73; y [A/HRC/51/33/Add.2](#), párr. 86.

académicas y la afiliación a asociaciones académicas y científicas, la negativa a considerar para la revisión por pares o los procesos editoriales artículos de autores de países sancionados<sup>86</sup>, la retirada de académicos de países sancionados de los consejos editoriales de revistas científicas o la reticencia de académicos de países sancionadores a relacionarse con instituciones de países sancionados por temor a sufrir daños a su reputación, con otras posibles implicaciones.

56. La Relatora Especial señala que el exceso de celo en el cumplimiento en este ámbito se debe también a la práctica de designar directamente a instituciones educativas de países sancionados, con el fin de ejercer presión sobre sectores específicos que se benefician de la investigación científica. En 2023, cinco instituciones educativas con sede en la Federación de Rusia fueron designadas en virtud del Decreto 14024 por operar o haber operado en el sector tecnológico de la economía de la Federación de Rusia, con el fin de dirigir las sanciones a centros de capacitación de futuros especialistas rusos en energía<sup>87</sup>.

57. Del mismo modo, el exceso de celo en el cumplimiento obstaculiza incluso la capacidad operacional de las organizaciones internacionales que operan en el ámbito de la educación con proyectos en países sancionados. Por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en Cuba se enfrenta a retrasos en las transferencias bancarias, la adquisición de bienes y servicios y la solicitud de licencias para herramientas y programas informáticos en línea, incluso para el desempeño de sus propias actividades. A algunas de las empresas con las que la UNESCO ha firmado acuerdos a largo plazo con el propósito de bajar los precios se les impide licitar en Cuba. Además, debido a la indisponibilidad del mercado estadounidense, la UNESCO en Cuba se ve obligada a pagar gastos de flete más elevados por los envíos desde lugares muy distantes. Según los informes, los obstáculos en la adquisición de nuevas tecnologías y equipos incrementan el costo de los servicios de Internet en la isla, al tiempo que constituyen una barrera para obtener acceso a la información y el conocimiento<sup>88</sup>.

58. La Relatora Especial observa con pesar que el exceso de celo en el cumplimiento de las sanciones unilaterales que restringen la investigación académica y científica viola un amplio abanico de derechos humanos, como el acceso a la información, la libertad de expresión, los derechos a la educación y a beneficiarse del progreso científico<sup>89</sup>, y el derecho al desarrollo.

## V. Jurisdicción extraterritorial “progresiva” y exceso de celo en el cumplimiento

59. La Relatora Especial observa con honda preocupación el carácter “progresivo” de la jurisdicción extraterritorial en la ejecución de sanciones secundarias. Los motivos de aplicación extraterritorial son demasiado forzados, están indirectamente relacionados con el asunto o con una persona y se interpretan deliberadamente para ampliar el alcance de las sanciones primarias y forzar un exceso de celo en el cumplimiento. La jurisdicción extraterritorial progresiva obliga a las empresas extranjeras que tengan un ligero nexo financiero u operativo con los Estados o

<sup>86</sup> Comunicaciones núms. AL USA 9/2022; AL OTH 37/2022; AL OTH 38/2022; AL OTH 39/2022; y AL OTH 40/2022.

<sup>87</sup> Estados Unidos, Departamento del Tesoro, “With over 300 sanctions, U.S. targets Russia’s circumvention and evasion, military-industrial supply chains, and future energy revenues”, comunicado de prensa, 19 de mayo de 2023.

<sup>88</sup> A/73/85.

<sup>89</sup> Véase, por ejemplo, Wiley, “Editorial office guidelines for applying international sanctions”.

entidades objeto de las sanciones a poner fin a sus relaciones para evitar ser acusadas de eludir las sanciones.

60. La “extraterritorialidad” en la aplicación de sanciones amplía la jurisdicción de los Estados con respecto a personas, bienes o actividades más allá de su territorio. Incluso los países sancionadores admiten que la práctica de la extraterritorialidad viola el derecho internacional y que el concepto de extraterritorialidad con respecto a las sanciones plantea cuestiones de compatibilidad con el derecho internacional, incluido el derecho internacional de los derechos humanos.

61. La Relatora Especial recuerda la posición del órgano de solución de diferencias del predecesor de la OMC, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el cual había considerado que “embargos tales como el impuesto por los Estados Unidos, independientemente de que estuvieran o no justificados en el marco del artículo XXI, eran contrarios a los objetivos básicos del Acuerdo General —promover políticas comerciales abiertas y no discriminatorias, fomentar el desarrollo de las partes contratantes menos desarrolladas y reducir la incertidumbre en las relaciones comerciales”<sup>90</sup>. Los tratados bilaterales y otras normas internacionales específicas también pueden verse amenazados<sup>91</sup>. El intento de establecer un umbral bajo para tener una conexión “sustancial” con el territorio (enfoque del nexo territorial sustancial) no cuenta con apoyo fuera de los Estados Unidos.

62. Al adoptar un enfoque geográfico amplio en la normativa sobre la ejecución de sanciones, la Oficina de Control de Activos Extranjeros emite una serie de sanciones por actividades prohibidas vinculadas a presuntos nexos con los Estados Unidos, que incluyen: a) una sucursal extranjera de un banco estadounidense<sup>92</sup>; b) dólares estadounidenses como moneda principal de transacción o cualquier otra transacción en dólares estadounidenses o procesos de compensación a través de instituciones financieras estadounidenses<sup>93</sup>; c) infraestructura de tecnología de la información estadounidense<sup>94</sup>; y d) bienes de origen estadounidense (además de los controles de exportación estadounidenses<sup>95</sup>).

63. Por ejemplo, el British Arab Commercial Bank (BACB), que no tiene oficinas, negocios ni presencia bajo jurisdicción estadounidense, fue declarado responsable de 72 violaciones de las normas sobre sanciones de los Estados Unidos contra el Sudán por un importe de 190.700.000 dólares<sup>96</sup>. La Oficina de Control de Activos Extranjeros espera que las instituciones no estadounidenses, como el BACB, aseguren que sus transacciones financieras en dólares estadounidenses en las que intervenga el sistema financiero de los Estados Unidos, incluidas las realizadas a través de otros

<sup>90</sup> Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, Estados Unidos — Medidas comerciales que afectan a Nicaragua, Informe del Grupo Especial, documento L/6053, párrafo 5.16.

<sup>91</sup> Mathias Audit, “Sanctions contre BNP Paribas: l’extraterritorialité du droit américain est-elle conforme au droit international?”, *Les Echos*, 25 de junio de 2014.

<sup>92</sup> Estados Unidos, Departamento del Tesoro, Oficina de Control de Activos Extranjeros, “Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury’s Office of Foreign Assets Control and Essentra FZE Company Limited”, 16 de julio de 2020.

<sup>93</sup> Estados Unidos, Departamento del Tesoro, Oficina de Control de Activos Extranjeros, “Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury’s Office of Foreign Assets Control and National Commercial Bank”, 28 de diciembre de 2020.

<sup>94</sup> Estados Unidos, Departamento del Tesoro, Oficina de Control de Activos Extranjeros, “Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury’s Office of Foreign Assets Control and Société Internationale de Télécommunications Aéronautiques SCRL”, 26 de febrero de 2020.

<sup>95</sup> Estados Unidos, Departamento del Tesoro, Oficina de Control de Activos Extranjeros, “Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury’s Office of Foreign Assets Control and Berkshire Hathaway, Inc.”, 20 de octubre de 2020.

<sup>96</sup> Estados Unidos, Departamento del Tesoro, Oficina de Control de Activos Extranjeros, “Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury’s Office of Foreign Assets Control and British Arab Commercial Bank plc”, 17 de septiembre de 2019.

asociados bancarios no estadounidenses, cumplan la normativa sobre sanciones de los Estados Unidos. Las autoridades estadounidenses iniciaron una investigación sobre el BACB por realizar transacciones con el Sudán utilizando una cuenta en otro banco no estadounidense financiada a través de otros dos bancos no estadounidenses, que realizaban transacciones con bancos que tienen sede en los Estados Unidos o con sucursales estadounidenses de bancos no estadounidenses<sup>97</sup>.

64. La Société Internationale de Télécommunications Aéronautiques SCRL (“SITA”), proveedora mundial de servicios de tecnología de la información para la industria del transporte aéreo civil, acordó pagar 7.829.640 dólares para saldar su posible obligación civil por 9.256 aparentes infracciones de la reglamentación de sanciones contra el terrorismo global<sup>98</sup>. La SITA es propiedad conjunta de unas 400 empresas, entre ellas las mayores aerolíneas internacionales, y entre sus propietarias figuraban anteriormente Mahan Air y Caspian Air, ambas de la República Islámica del Irán, así como Syrian Arab Airlines, con sede en la República Árabe Siria. La Oficina de Control de Activos Extranjeros sancionó a la SITA por prestar servicios a esas tres aerolíneas/propietarias, así como a otras dos aerolíneas con vínculos con la República Islámica del Irán.

65. Como muchas empresas no estadounidenses, la SITA podría haber prestado servicios a las aerolíneas sancionadas sin incurrir en infracción de la legislación estadounidense. El motivo de la investigación de las autoridades estadounidenses fue “la ubicación de los recursos informáticos” que la empresa utilizaba para prestar servicios a las aerolíneas sancionadas, ya que los principales sistemas de gestión en línea estaban alojados en servidores estadounidenses. Otros motivos fueron el uso de programas informáticos de origen estadounidense para gestionar la facturación, el equipaje y otros procesos de las aerolíneas que la SITA proporcionó a las aerolíneas sancionadas o en su beneficio, aunque el anuncio de sanción de la Oficina de Control de Activos Extranjeros no aclara exactamente cómo la SITA adquirió y entregó esos programas. De este modo, la Oficina ha prohibido el uso de servidores estadounidenses para negocios no estadounidenses con países y personas sancionados. Sin embargo, algunos casos recientes (por ejemplo, la causa contra la SITA<sup>99</sup>) representan una nueva frontera de la jurisdicción extraterritorial y abarcan a empresas extranjeras de tecnología de la información. La SITA se convirtió en la primera empresa no estadounidense de tecnología de la información sancionada por la Oficina por “encaminar” transacciones por lo demás lícitas a través de servidores informáticos estadounidenses.

66. La aplicación de la normativa sobre sanciones también afecta a las empresas matrices estadounidenses con filiales en el extranjero, que son consideradas responsables de violaciones de sanciones presuntamente perpetradas por sus filiales extranjeras. Por ejemplo, la empresa estadounidense Berkshire Hathaway llegó a un acuerdo con la Oficina de Control de Activos Extranjeros por 4,1 millones de dólares después de que una de sus filiales turcas vendiera herramientas de corte a la República Islámica del Irán, mientras la empresa estadounidense Keysight<sup>100</sup> llegó a un acuerdo

<sup>97</sup> Meredith Rathbone y Peter Jeydel, “OFAC’s case against British Arab Commercial Bank and Offshore use of the US dollar”, 7 de octubre de 2019.

<sup>98</sup> Estados Unidos, Departamento del Tesoro, Oficina de Control de Activos Extranjeros, “Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury’s Office of Foreign Assets Control and Société Internationale de Télécommunications Aéronautiques SCRL”.

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> Estados Unidos, Departamento del Tesoro, Oficina de Control de Activos Extranjeros, “Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury’s Office of Foreign Assets Control and Keysight Technologies, Inc.”, 24 de septiembre de 2020.

con la Oficina por 470.000 dólares después de que su filial finlandesa vendiera equipos de prueba de redes móviles a la República Islámica del Irán.

67. La Relatora Especial ha subrayado en repetidas ocasiones<sup>101</sup> que esas políticas extraterritoriales afectan a un amplio abanico de derechos humanos, incluidos los derechos laborales, la libertad de circulación y los derechos de las personas extranjeras que puedan estar vinculadas con empresas afectadas y seleccionadas, los derechos de propiedad, y los derechos civiles y políticos, especialmente el derecho al debido proceso y a un juicio imparcial (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 14 y 15). Ninguno de los motivos mencionados o similares puede establecer jurisdicción alguna del Estado sancionador, en ausencia de vínculo legitimador con el territorio (jurisdicción territorial), los nacionales (competencia *ratione personae*) o la jurisdicción universal.

## VI. Excepciones humanitarias

68. La Relatora Especial está alarmada por los informes que señalan la ineficacia de las excepciones humanitarias en los regímenes de sanciones unilaterales. La ineficacia de las excepciones fue reconocida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ya en 1997 en su observación general núm. 8 (1997) por no tener los efectos positivos esperados y no permitir el flujo sin trabas de bienes y servicios esenciales destinados a fines humanitarios, ni siquiera en relación con las sanciones del Consejo de Seguridad<sup>102</sup>. La Relatora Especial se hace eco del informe del Secretario General de 1996 sobre el carácter ambiguo de las exenciones humanitarias, que ofrecen amplias posibilidades de interpretación arbitraria e incoherente, provocando retrasos, confusión y denegación de solicitudes de importación de bienes humanitarios esenciales, lo que conduce a una escasez de recursos en los países objeto de sanciones<sup>103</sup>.

69. La Relatora Especial observa con preocupación que las especificidades de las sanciones unilaterales y el creciente exceso de celo en el cumplimiento por parte de bancos, empresas, donantes y otros agentes hacen que las excepciones humanitarias sean ineficaces e ineficientes debido a los obstáculos administrativos y operativos, con efectos adversos en la adquisición y entrega de bienes que están explícitamente exentos de los regímenes de sanciones<sup>104</sup>. Organizaciones humanitarias informan de que el exceso de celo en el cumplimiento puede impedir, retrasar o aumentar los costos de compra y envíos a los países sancionados de bienes humanitarios necesarios para la prestación de asistencia humanitaria, lo que a su vez puede tener graves consecuencias para las personas necesitadas<sup>105</sup>. En la República Árabe Siria posterremoto, las organizaciones señalan dificultades inducidas por las sanciones para acceder a bienes esenciales, lo que conlleva una reducción de la financiación de las organizaciones de ayuda, restringe los viajes y los desplazamientos, aumenta las trabas burocráticas y, en general, obstaculiza la actividad económica<sup>106</sup>.

<sup>101</sup> ACNUDH, “United States: efforts to use sanctions to expand jurisdiction abroad violate human rights says UN expert”, comunicado de prensa, 9 de marzo de 2023.

<sup>102</sup> Observación general núm. 8 (1997), relativa a la relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales, párrs. 3 a 5.

<sup>103</sup> [A/51/306](#).

<sup>104</sup> Caritas Internationalis y Geneva Graduate Institute, *Assessing the Impact of Sanctions on Humanitarian Work* (diciembre de 2022), págs. 15 y 16.

<sup>105</sup> *Ibid.*, pág. 16.

<sup>106</sup> Human Rights Watch, “Questions and answers: how sanctions affect the humanitarian response in Syria”, 22 de junio de 2023.



70. Se informa de que el exceso de celo en el cumplimiento de las sanciones unilaterales impide, retrasa o encarece la compra y el envío a los países sancionados de bienes, incluidos bienes y servicios humanitarios como alimentos esenciales, medicinas, equipo médico y piezas de repuesto para dicho equipo, incluso cuando los bienes no figuran en las listas de sanciones o están exentos de los regímenes de sanciones y aunque la necesidad sea urgente y tengan carácter vital<sup>107</sup>. Los efectos perjudiciales del exceso de celo en el cumplimiento impiden, por tanto, que incluso los bienes exentos, como alimentos y medicinas, lleguen a las personas necesitadas<sup>108</sup>.

71. Preocupa también a la Relatora Especial que incluso la redacción en los documentos sobre las excepciones humanitarias, así como los problemas estructurales y administrativos, socaven su finalidad humanitaria, manteniendo una sensación de incertidumbre y temor sobre el alcance real de las prohibiciones relacionadas con las sanciones y su ejecución, y exacerbando así el exceso de celo en el cumplimiento. Los retos señalados incluyen: a) normas sobre sanciones poco claras, solapadas, confusas y complicadas; b) complejidad de los términos y procedimientos confusos en relación con la concesión de licencias para operaciones humanitarias de acuerdo con las excepciones, exenciones o suspensiones de obligaciones por motivos humanitarios que estén vigentes<sup>109</sup>; c) requisitos de múltiples licencias para una única actividad o bien humanitario<sup>110</sup>; d) graves retrasos en la tramitación de las solicitudes de licencia (hasta 1 a 1,5 años)<sup>111</sup>; e) gravosos honorarios de abogado para la interpretación de la normativa y el apoyo jurídico; f) exigencia de que los agentes humanitarios demuestren el carácter humanitario de sus actividades (carga de la prueba)<sup>112</sup>; g) imposibilidad de entregar productos médicos, incluso cuando se hayan recibido las licencias, ante sanciones bancarias, financieras, de seguros y de entrega; h) embargo sobre la entrega de artículos de doble uso (incluidos dentífricos, reactivos para la purificación del agua, material de laboratorio y radioisótopos utilizados en radiomedicina para el diagnóstico y el tratamiento de enfermedades específicas)<sup>113</sup>; e i) ausencia de mecanismos de protección de los agentes humanitarios en sus esfuerzos por llevar a cabo su labor humanitaria basada en principios. Al parecer, estos retos han hecho que la labor humanitaria pase de la “evaluación de necesidades” a la “evaluación de riesgos”<sup>114</sup>.

72. Múltiples informes hacen referencia a los retos a los que se enfrentaron los agentes humanitarios, incluso en situaciones de emergencia, para entregar medicamentos que salvan vidas, vacunas, pruebas de laboratorio, equipo y programas informáticos durante la pandemia de COVID-19<sup>115</sup> o dengue (Cuba), adquirir materias primas y equipo para la fabricación de la vacuna anticovidica (Cuba)<sup>116</sup> o pagar el mecanismo COVAX (Irán (República Islámica del) y Venezuela (República

<sup>107</sup> ACNUDH, “Guidance note on overcompliance with unilateral sanctions and its harmful effects on human rights”.

<sup>108</sup> [A/74/65](#), párr. 45.

<sup>109</sup> Comunicación núm. AL USA 21/2022.

<sup>110</sup> [A/HRC/54/23/Add.1](#), párr. 51.

<sup>111</sup> *Ibid.*, párr. 54.

<sup>112</sup> Comunicación núm. AL USA 21/2022; y Comisión Europea, “Commission guidance note on the provision of humanitarian aid in compliance with EU restrictive measures (sanctions)”, párrs. 3.9 y 3.10.

<sup>113</sup> Presentación del Consejo de Desarrollo de Investigación Estudiantil de la Universidad Nacional de Derecho de Gujarat; y Organismo Internacional de Energía Atómica, “IAEA Director General’s introductory statement to the Board of Governors”, 14 de septiembre de 2020.

<sup>114</sup> Human Rights Watch, “Put people’s rights first in Syria sanctions”, 22 de junio de 2023.

<sup>115</sup> [A/75/209](#).

<sup>116</sup> Cuba, Ministerio de Asuntos Exteriores, “Informe de Cuba en virtud de la resolución [75/289](#) de la Asamblea General de las Naciones Unidas”.

Bolivariana de))<sup>117</sup>. La recuperación de catástrofes naturales, como el huracán Ian en Cuba en 2022 o los terremotos ocurridos en la República Árabe Siria y Türkiye en 2023, se ha visto gravemente perjudicada por las sanciones y el exceso de celo en su cumplimiento. La adquisición y entrega de equipo, materiales o servicios es más costosa, ya que las empresas extranjeras compensan el riesgo de eludir las sanciones estadounidenses subiendo los precios, además de los diversos obstáculos logísticos y financieros inducidos por las sanciones<sup>118</sup>. A pesar del apoyo expreso de la comunidad internacional a los supervivientes de los terremotos en la República Árabe Siria, un país cuyos pueblos han experimentado un inmenso sufrimiento humano como consecuencia de los 12 años de conflicto, que ha repercutido de manera catastrófica en el derecho a la vida, a la salud, a la vivienda, al acceso al agua, a no ser objeto de tortura y muchos otros<sup>119</sup>, las exenciones humanitarias temporales para las labores de socorro tras el terremoto decididas por los Estados Unidos<sup>120</sup>, la Unión Europea<sup>121</sup> y el Reino Unido<sup>122</sup> mediante la adopción de licencias generales no han logrado, al parecer, hacer frente a la persistente y excesiva reducción de riesgos por parte de bancos, proveedores de servicios monetarios y otras empresas. Al mismo tiempo, la distinción explícita entre las actividades de socorro permitidas tras el terremoto, por un lado, y la reconstrucción prohibida, por otro, ha mantenido la incertidumbre sobre el alcance y la naturaleza de la ayuda humanitaria permitida, ha complicado los procedimientos administrativos con las autoridades competentes, ha causado graves retrasos en la entrega de asistencia vital y ha disuadido a los operadores humanitarios que no disponían de los recursos humanos y financieros necesarios para gestionar e interpretar las disposiciones de estas licencias generales y exenciones temporales de emprender su labor humanitaria en circunstancias tan críticas. Además, estas licencias generales limitadas en el tiempo no incluyen ninguna garantía para los agentes humanitarios que les proteja contra responsabilidades relacionadas con su labor humanitaria, particularmente en lo que respecta a sanciones secundarias. Los informes de la sociedad civil del segundo y tercer trimestres de 2023 indican que los bancos de fuera de la República Árabe Siria seguían bloqueando la mayoría de las transacciones relacionadas con la República Árabe Siria<sup>123</sup>.

<sup>117</sup> Cuba, Ministerio de Asuntos Exteriores, “Informe de Cuba en virtud de la resolución 75/289 de la Asamblea General de las Naciones Unidas”; A/75/209, párrs. 37 y 38, 49 a 57; Isabella Oliver y Mariakarla Nodarse Venancio, “Understanding the failure of the U.S. embargo on Cuba”, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, 4 de febrero de 2022; y Augustin, “Living through a war”.

<sup>118</sup> Mikael Wolfe, “Hurricane Ian highlights the devastating effects of the U.S. blockade on Cuba”, North American Congress on Latin America, 15 de noviembre de 2022.

<sup>119</sup> Véase ACNUDH, “UN expert calls for lifting of long-lasting unilateral sanctions ‘suffocating’ Syrian people”, 10 de noviembre de 2022; Agencia Árabe Siria de Noticias, “Syrian Arab Red Crescent calls for lifting siege on Syria to support rescue efforts”, 7 de febrero de 2023; Al Mayadeen English, “Middle East Council of Churches: lift sanctions off Syria immediately”, 6 de febrero de 2023; y American-Arab Anti-Discrimination Committee, “ADC calls on lifting sanctions to allow aid into Syria”, 6 de febrero de 2023.

<sup>120</sup> Estados Unidos, Departamento del Tesoro, Oficina de Control de Activos Extranjeros, “General License No. 23 on authorizing transactions related to earthquake relief efforts in Syria”, Syrian Sanctions Regulations 31 CFR part 542, 9 de febrero de 2023.

<sup>121</sup> Reglamento (UE) 2023/407 del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) núm. 36/2012 relativo a la adopción de medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria (*Diario Oficial de la Unión Europea*, L 56 I, 23 de febrero de 2023), págs. 1 a 3.

<sup>122</sup> Reino Unido, Oficina de Aplicación de Sanciones Financieras, licencia general INT/2023/2711256.

<sup>123</sup> Véase Human Rights Watch, “Put people’s rights first in Syria sanctions”.

## VII. Conclusiones y recomendaciones

### A. Conclusiones

73. La Relatora Especial mantiene una posición de principio de que la inmensa mayoría de las sanciones unilaterales no se ajustan a los criterios de legalidad de las sanciones y constituyen, por tanto, medidas coercitivas unilaterales que son condenadas en múltiples resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Derechos Humanos. Asimismo, expresa honda preocupación por los efectos agravantes de las sanciones secundarias y las sanciones civiles y penales por supuesta elusión de los regímenes de sanciones unilaterales y el consiguiente exceso de celo en el cumplimiento, que tienen amplias repercusiones humanitarias negativas a escala mundial y afectan a una amplia gama de derechos humanos de los pueblos que viven en países sometidos a cualquier tipo de sanciones (incluidas las selectivas), en particular los que se encuentran en situaciones vulnerables, al tiempo que perturban también las relaciones comerciales y la cooperación con esos países, con repercusiones regionales más amplias. Además, es importante mencionar que esas medidas también afectan a los nacionales de los países sancionadores, así como a los nacionales de terceros países.

74. La Relatora Especial observa la creciente tendencia de las empresas a recurrir al exceso de celo en el cumplimiento debido a la creciente ejecución de sanciones secundarias y sanciones penales y civiles por supuestas violaciones de los regímenes de sanciones, todo lo cual da lugar a complejos procedimientos administrativos y judiciales contra cualquier actividad que pueda percibirse como violatoria de los regímenes de sanciones. Al mismo tiempo, los constantes cambios en el entorno de las sanciones y el refuerzo de los marcos nacionales e internacionales para la penalización de las violaciones y la elusión de las sanciones, así como la práctica cada vez más extendida de utilizar documentos interpretativos no jurídicos o cuasijurídicos y la reafirmación y mayor expansión del alcance de la jurisdicción extraterritorial, han exacerbado la incertidumbre y el temor entre todos los actores relevantes, en particular los operadores humanitarios. La Relatora Especial también observa una creciente coordinación de los Estados Unidos, la Unión Europea y el Reino Unido en materia de políticas de sanciones, su defensa coordinada en favor de la legitimidad de la ejecución de sanciones primarias y secundarias unilaterales como instrumento de política exterior, y la determinación y ampliación de los motivos y criterios relativos a las designaciones para imponer sanciones, incluida la facilitación de la elusión de los regímenes de sanciones.

75. Debido a la ilegalidad de la inmensa mayoría de las sanciones unilaterales, la aplicación de la jurisdicción extraterritorial, como medio de coerción a través de sanciones secundarias y sanciones civiles y penales por la supuesta elusión de estos regímenes de sanciones unilaterales, es contraria al derecho internacional. Los Estados solo pueden ejercer su autoridad en virtud de la jurisdicción universal o territorial o la competencia *ratione personae*. Ningún otro nexo con el objeto de las sanciones (intereses nacionales, preocupaciones de seguridad o pago en moneda nacional, entre otros) proporciona motivos para la aplicación extraterritorial de la jurisdicción nacional. La Relatora Especial sostiene que, debido a la ilegalidad de la práctica vigente de ejecutar sanciones secundarias, así como de ejecutar penalmente sanciones unilaterales, no se puede solicitar ni conceder la extradición en causas penales relacionadas con sanciones.

76. El exceso de celo en el cumplimiento de las sanciones unilaterales por parte de los Estados, las organizaciones internacionales, las empresas, los bancos, los donantes o la sociedad civil, incluidas las organizaciones humanitarias, tiene como consecuencia la violación de casi todos los derechos civiles, económicos, sociales y

culturales, así como del derecho al desarrollo de los pueblos, incluidos los del país sancionado y aquellos cuyos países mantienen relaciones económicas y de otro tipo con los países sancionados. Las políticas de riesgo cero y el exceso de celo en el cumplimiento pueden calificarse de prácticas discriminatorias contra nacionales y residentes de países sancionados por motivos de nacionalidad, ascendencia, origen o residencia, y violan los principios de derechos humanos consagrados en tratados internacionales de derechos humanos, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. El temor a sanciones secundarias y a sanciones civiles y penales, a la complejidad, la confusión y la falta de claridad de las normas e interpretaciones de las sanciones, los elevados costos de la asistencia jurídica en casos de sanciones y el riesgo de cargos adicionales contra los profesionales del Derecho impiden que las personas objeto de sanciones accedan a la justicia o se beneficien de la presunción de inocencia y del derecho a un juicio imparcial.

77. El exceso de celo en el cumplimiento de las sanciones unilaterales impide la prestación de ayuda humanitaria, incluso en situaciones de emergencia, por los siguientes motivos: normas sobre sanciones poco claras, superpuestas, confusas y complejas; dificultades para obtener licencias para actividades humanitarias (complejidad administrativa, costo y retrasos); terminología demasiado amplia y mal definida; gravosos gastos de asesoramiento jurídico por interpretación de las normas y apoyo jurídico; imposición de la carga de la prueba del carácter humanitario de las actividades a los agentes humanitarios; imposibilidad de entregar productos médicos, incluso cuando se han recibido las licencias, ante sanciones bancarias, financieras, de seguros y de entrega; embargo sobre la entrega de artículos de doble uso; y ausencia de mecanismos de protección para los agentes humanitarios.

78. Las políticas de riesgo cero y el exceso de celo en el cumplimiento por parte de las empresas, así como el hecho de que los Estados no garanticen que tales prácticas no violan los derechos humanos, son incompatibles con los principios y normas internacionales de derechos humanos. Las referencias a las consecuencias humanitarias “no deseadas” de las sanciones primarias y secundarias unilaterales, y las afirmaciones de que las empresas son las únicas responsables de los casos de exceso de celo en el cumplimiento y excesiva reducción del riesgo, no proporcionan ningún fundamento para la legalidad o legitimidad de la adopción y ejecución de sanciones primarias y secundarias unilaterales, ni para la imposición de sanciones civiles y penales por la supuesta elusión de esas sanciones.

79. Las sanciones unilaterales y el exceso de celo en su cumplimiento obstaculizan la aplicación de las resoluciones humanitarias del Consejo de Seguridad. La asistencia humanitaria, aunque se preste, puede resultar ineficaz si hay graves retrasos, impedimentos operativos, obstáculos financieros y, por último, un exceso de celo en el cumplimiento por parte de los actores implicados.

## **B. Recomendaciones**

80. **Los Estados y las organizaciones regionales deberían:**

**a) Revisar las medidas adoptadas sin la autorización del Consejo de Seguridad o excediéndola, y levantar las que no se ajusten a los criterios de las réplicas o contramedidas en plena conformidad con las normas y limitaciones del derecho sobre la responsabilidad internacional, por constituir medidas coercitivas unilaterales. Los Estados tendrán siempre en cuenta las preocupaciones humanitarias a la hora de decidir la imposición de cualquier**

medida unilateral, incluidas las contramedidas (precaución humanitaria), así como en el curso de su ejecución y aplicación;

b) Evitar la imposición de sanciones secundarias y medidas civiles y penales para hacer cumplir las sanciones primarias unilaterales, por ser contrarias al derecho internacional, y levantar las que ya se hayan aplicado;

c) Poner fin a la práctica de publicar documentos interpretativos no vinculantes relacionados con las sanciones, que pasan a ser tratados como ley y son uno de los motivos de incertidumbre y confusión que dan lugar a un exceso de celo en el cumplimiento;

d) Rechazar solicitudes de extradición en causas penales por elusión de sanciones unilaterales;

e) Evitar que las sanciones unilaterales y el exceso de celo en su cumplimiento repercutan en la infraestructura crítica y los servicios relacionados con la sanidad, la alimentación, la agricultura, la electricidad, el suministro de agua, el riego, el saneamiento, las semillas y los fertilizantes, todos los cuales son necesarios para la supervivencia y el bienestar de las poblaciones;

f) Adoptar todas las medidas legislativas, institucionales y administrativas necesarias para eliminar o mitigar los casos de exceso de celo en el cumplimiento y velar por que las actividades de las empresas que están bajo su jurisdicción y control no violen los derechos humanos extraterritorialmente. El incumplimiento de esta obligación puede utilizarse como fundamento para establecer la responsabilidad de los Estados pertinentes respecto de violaciones de las obligaciones asumidas en virtud de tratados de proteger determinados derechos humanos y de cooperar en este ámbito;

g) Garantizar la protección de los agentes humanitarios contra la responsabilización y las acusaciones en relación con su labor humanitaria en países sometidos a sanciones;

h) Velar por que no se impida que las personas afectadas por las sanciones unilaterales y el exceso de celo en el cumplimiento obtengan acceso a la justicia mediante recursos y representación legal adecuados. Los riesgos de sanciones secundarias u otras sanciones no pueden ser utilizados por los tribunales nacionales como justificación del exceso de celo en el cumplimiento;

i) Interpretar de buena fe los principios de diligencia debida para garantizar la observancia del derecho internacional y los derechos humanos. El uso del término “diligencia debida” en el contexto de la mejora de la eficacia de la ejecución de sanciones unilaterales es engañoso y contrario al derecho internacional.

81. Las empresas deben evitar las políticas de riesgo cero y el exceso de celo en el cumplimiento, que son incompatibles con sus obligaciones en el marco de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, en particular en lo que respecta a los bienes y servicios esenciales.

82. Dado que la labor de los organismos de las Naciones Unidas se ve cada vez más afectada por las sanciones unilaterales y el exceso de celo en el cumplimiento, que impiden a esas entidades el ejercicio efectivo de sus funciones y su misión de promover y proteger los derechos humanos en el ámbito de su competencia, la Relatora Especial solicita que se incluya la evaluación de las repercusiones humanitarias de las sanciones unilaterales y el exceso de celo en el cumplimiento en los programas de todos los órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas, en particular la Oficina del Alto Comisionado de las

Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Organización Mundial de la Salud, el UNICEF, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, el Programa Mundial de Alimentos, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Organización Internacional del Trabajo, la UNESCO y la Organización de Aviación Civil Internacional.

83. Se recomienda a los Estados afectados por sanciones secundarias y por el exceso de celo en el cumplimiento de sanciones unilaterales que proporcionen información detallada sobre todos los tipos de problemas relacionados con las sanciones y el exceso de celo en el cumplimiento en su colaboración con todos los mecanismos pertinentes de las Naciones Unidas, incluidos los organismos especializados de las Naciones Unidas, el examen periódico universal, los órganos creados en virtud de tratados y los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos.

84. En vista de la repercusión indiscriminada y horizontal del exceso de celo en el cumplimiento de las sanciones unilaterales, los órganos creados en virtud de tratados deberían considerar la posibilidad de abordar en su trabajo la cuestión del efecto en los derechos humanos de las medidas coercitivas unilaterales, el derecho a la igualdad y el principio de no discriminación en el derecho internacional de los derechos humanos.

85. Cualquier discriminación por motivos de nacionalidad, origen o lugar de residencia debería eliminarse y prevenirse en la futura legislación y políticas de los Estados, así como en las normas y políticas de bancos, empresas y otros agentes pertinentes.

86. Las entidades de las Naciones Unidas, incluidos el ACNUDH y la Dependencia del Estado de Derecho, deberían considerar la posibilidad de abordar el problema de la ejecución de sanciones secundarias y la ejecución de sanciones civiles y penales, así como su legalidad, en el marco de los debates más amplios sobre la extraterritorialidad, el uso cada vez mayor de complejos documentos no vinculantes y no jurídicos como parte de los mecanismos de sanciones unilaterales, y los problemas de acceso a la justicia como amenaza al estado de derecho.

87. Se invita a los Estados, las organizaciones de derechos humanos, la sociedad civil y los defensores de los derechos humanos, la comunidad académica y los profesionales del derecho a que evalúen los efectos de la ejecución de sanciones en la independencia de abogados y jueces, y la compatibilidad con las normas internacionales de derechos humanos, incluidas las garantías de juicio imparcial y del debido proceso.