



Asamblea General

Distr.
LIMITADA

A/AC.182/L.94
27 de enero de 1997
ESPAÑOL
ORIGINAL: RUSO

COMITÉ ESPECIAL DE LA CARTA DE LAS
NACIONES UNIDAS Y DEL FORTALECIMIENTO
DEL PAPEL DE LA ORGANIZACIÓN
27 de enero a 7 de febrero de 1997

DOCUMENTO DE TRABAJO PRESENTADO POR LA FEDERACIÓN DE RUSIA

Algunas consideraciones relativas a los principios y criterios
fundamentales de la imposición de sanciones y otras medidas
coercitivas y a su aplicación

1. Durante los más de 50 años de existencia de las Naciones Unidas se ha ido creando un arsenal amplio y multifacético de medios e instrumentos para el arreglo pacífico de las controversias y los conflictos, y de medios de ejercer influencia en los Estados cuya política representa una amenaza para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Durante muchos años las Naciones Unidas hicieron un hincapié fundamental en la aplicación de medidas de carácter dispositivo (por ejemplo, negociaciones, medidas de retorsión, las medidas provisionales de conformidad con el Artículo 40 de la Carta de las Naciones Unidas, sanciones no obligatorias en cumplimiento de resoluciones de la Asamblea General y su aplicación por los Estados, de manera individual o colectiva) y sólo en casos excepcionales recurrieron a sanciones obligatorias u otras medidas coercitivas no relacionadas con el uso de la fuerza armada. Ese enfoque ha permitido resolver con mayor o menor éxito numerosos conflictos y controversias internacionales - más de 100, según las estimaciones - que se han sometido a las Naciones Unidas. Sin embargo, en los últimos años ha surgido en la Organización una especie de "síndrome de la sanción", un afán de imponer sanciones y otras medidas coercitivas de modo más generalizado y activo, descartando, a veces, la posibilidad aún existente de recurrir a medidas de índole político-diplomática.

2. Al propio tiempo, si bien la aplicación de sanciones obligatorias en los casos de agresión armada contra el territorio de otro Estado y de quebrantamiento directo de la paz internacional puede justificarse desde el punto de vista de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional, en la mayoría de las situaciones en que este no es el caso, las sanciones pueden

ser, y han sido, contraproducentes, pues han tenido consecuencias negativas y destructivas no sólo para un Estado o grupo de Estados, sino también para toda la comunidad internacional.

3. En algunos casos, desde el punto de vista jurídico es discutible la aplicación de sanciones obligatorias en casos de controversias y conflictos propios de nuestra época, relacionados ante todo con diferencias de índole interétnica, religiosa, territorial y de otro tipo, surgidas entre Estados o, muy en especial, en el territorio de un Estado. En los conflictos de ese tipo sobre todo en las situaciones de guerra civil, suele ser difícil determinar cuál de las partes es culpable de quebrantar la paz; al mismo tiempo, las sanciones pueden ser indiscriminadas, de efectos generalizados y, en consecuencia, ineficaces, pues sólo contribuyen a agravar una situación de penalidades y sufrimientos, ya de por sí onerosa, agudizada como consecuencia del conflicto y en modo alguno atribuible a la población civil.

4. En ese tipo de conflictos, en lugar de imponer sanciones obligatorias, en muchos casos podría recurrirse más bien a una amplia gama de medidas cuya adopción compete al Consejo de Seguridad, en particular las medidas provisionales previstas en el Artículo 40 del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Esas medidas son más compatibles con el propósito de lograr una solución pacífica y justa de los conflictos, pues no van en detrimento de los derechos, las aspiraciones o la posición de las partes interesadas y sólo procuran evitar que empeore la situación. En potencia, un aspecto positivo de esas medidas es que permiten que se reaccione con flexibilidad ante situaciones cambiantes en la región del conflicto, que puedan rechazarse las acusaciones de que una de las partes en el conflicto obra con un criterio acomodativo o sobre la base de prejuicios, y que puedan reducirse, si no eliminarse del todo, los problemas peculiares que, por ejemplo, acarrea la aplicación de las sanciones a terceros Estados. Además, en la práctica, la aplicación por el Consejo de Seguridad de medidas provisionales ha producido resultados sumamente positivos en la solución de controversias y conflictos. Por todo ello, es en extremo urgente que se estudie con un criterio práctico la problemática de las medidas provisionales.

5. Evidentemente, no se puede descartar la aplicación de sanciones y otras medidas coercitivas contra los que insisten en desoír las exigencias de las Naciones Unidas. Sin embargo, en ningún caso deben aplicarse desde posiciones que política e ideológicamente obedezcan a prejuicios y que, por lo tanto, estén dictadas por las emociones. Las circunstancias que pueden justificar la adopción de este tipo de medidas tienen que ser sobremanera apremiantes, y de determinarlas es preciso que se actúe con criterios de transparencia.

6. Entre esas circunstancias se cuentan, entre otras, la existencia de una amenaza real a la paz y la seguridad internacionales, que se hayan agotado todas las demás opciones, que se hayan calculado las posibles consecuencias, y que se haya verificado que la envergadura de la reacción se condice con la amenaza creada. De ello se desprende que toda sanción debe tener por objeto buscar un arreglo político duradero del conflicto, reflejar los propósitos estratégicos de toda la comunidad internacional y tener en cuenta el precio político y "físico" que acarrearán dichas medidas (la pérdida de vidas en la población civil, los sufrimientos de ésta y la destrucción de bienes materiales).

7. En los casos excepcionales en que se plantee la necesidad de imponer sanciones obligatorias, se debe partir del hecho de que éstas sólo constituyen uno de los diversos instrumentos no bélicos que tienen por objeto eliminar una amenaza real a la paz y la seguridad internacionales. Para que las sanciones sean justificadas y eficaces, deben atenerse rigurosamente a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y basarse firmemente no en la conveniencia política, sino en el derecho internacional, y aplicarse, como se estipula en la Carta de las Naciones Unidas, de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional.

8. Desde el punto de vista del derecho internacional y la justicia, las sanciones no deben perseguir implícitamente el objetivo de afectar a terceros países, pues ello socavaría el concepto mismo en que se basa ese tipo de medidas. En consecuencia, está plenamente justificada la aspiración de varios países (que han sufrido y siguen sufriendo enormes pérdidas materiales y financieras a consecuencia de la aplicación de sanciones) de que se formulen los principios y criterios básicos de la imposición y aplicación de sanciones obligatorias, así como formas y medios de prevenir las consecuencias negativas de las sanciones o, cuando menos, de reducirlas a un mínimo. A nuestro juicio, se trata de los siguientes elementos:

a) La aplicación de sanciones obligatorias es una medida radical, por lo que su aplicación es admisible sólo una vez que se hayan agotado los restantes medios pacíficos de resolver una controversia o un conflicto, y únicamente en los casos en que el Consejo de Seguridad haya determinado la existencia de una amenaza a la paz, de cualquier quebrantamiento de la paz o de un acto de agresión;

b) La aplicación de sanciones es admisible sólo si se ha determinado en la práctica y comprobado objetivamente la existencia de una amenaza real a la paz o un caso de quebrantamiento de la paz;

c) Es preciso ante todo, especialmente en los casos discutibles, que se apliquen medidas de carácter dispositivo, incluidas negociaciones, medidas provisionales de conformidad con el Artículo 40 de la Carta, y sanciones "voluntarias" (aprobadas por la Asamblea General), mientras no surja una situación que justifique la aplicación de sanciones por el Consejo de Seguridad;

d) Es inadmisibles que la imposición de sanciones provoque pérdidas materiales y financieras de consideración a terceros Estados;

e) Es inadmisibles, sin que medie la correspondiente decisión del Consejo de Seguridad, que se impongan cada vez nuevas exigencias condiciones adicionales al Estado objeto de las sanciones para poner fin o suspender las sanciones;

f) Es preciso que se evalúen objetivamente las consecuencias socioeconómicas y humanitarias a corto y largo plazo de las sanciones en las etapas de su formulación y aplicación;

g) Es inadmisibles que se impongan sanciones sin plazos definidos.

9. Al examinarse la problemática de las sanciones debe prestarse una atención especial al concepto de los "límites humanitarios" de las sanciones. Rusia,

autora de la iniciativa de que dicho concepto se examine en el marco de las Naciones Unidas, considera que sus principales componentes podrían ser los siguientes:

a) La inadmisibilidad de que se cree una situación en que las sanciones redunden en sufrimientos desmedidos para la población civil, sobre todo para sus sectores más vulnerables;

b) La posibilidad de que las sanciones se rectifiquen periódicamente teniendo en cuenta la situación humanitaria y el cumplimiento por el Estado objeto de las sanciones de las exigencias del Consejo de Seguridad;

c) La necesidad de que en las decisiones del Consejo de Seguridad se prevea la posibilidad de suspender provisionalmente las sanciones, en caso de que surjan circunstancias extraordinarias o de fuerza mayor, a fin de evitar una catástrofe en la situación humanitaria;

d) La necesidad de que se garantice a la población del país objeto de las sanciones un acceso sin trabas y no discriminatorio a la ayuda humanitaria, sobre todo en los casos de los países potencialmente inestables y los países menos adelantados;

e) El rechazo de toda medida que pueda dar lugar a un empeoramiento inaceptable de la situación de la población civil y a la destrucción de la infraestructura del Estado objeto de las sanciones;

f) La necesidad de que, en el proceso de formulación y aplicación de los regímenes de sanciones, se tengan más en cuenta las opiniones de las organizaciones humanitarias internacionales;

g) La necesidad, en caso de que se imponga un embargo económico total, de que a los comités de sanciones tengan potestad para autorizar la exportación de mercancías producidas en el país objeto de las sanciones con el fin de financiar importaciones de carácter humanitario, naturalmente bajo un riguroso control internacional;

h) La necesidad de que se faciliten las entregas humanitarias más importantes, para lo cual debería suprimirse la práctica de que los comités de sanciones certifiquen por anticipado la exportación planificada de alimentos y suministros médicos fundamentales y permitirse que la certificación se haga post facto, es decir, después de la entrega;

i) La exención total de las organizaciones humanitarias internacionales del ámbito de las limitaciones resultantes de las sanciones, para que no se dificulten sus actividades en los países objeto de las sanciones;

j) Una máxima simplificación del régimen de autorización de entregas de las mercancías humanitarias necesarias para la supervivencia de la población y la exención de los medicamentos y los alimentos de primera necesidad del ámbito de acción de todo régimen de sanciones que aplique el Consejo de Seguridad;

k) Una estricta observancia de los principios de imparcialidad e inadmisibilidad de todo tipo de práctica discriminatoria en la prestación de ayuda humanitaria y médica y otras formas de asistencia humanitaria contra algún sector o grupo de población de todas las partes en conflicto.

10. Las consideraciones antes expuestas, y posiblemente otras, podrían servir de base a la elaboración y aprobación, en el marco del Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas, de un memorando de entendimiento u otro documento sobre la problemática de las sanciones. En el proceso de preparación de dicho documento se podrían tener en cuenta las disposiciones de la resolución 51/208 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1996, aprobada sin votación, así como las propuestas que figuran en el informe del Secretario General de 30 de agosto de 1996 (A/51/317), en lo que respecta, en particular, a la posible aprobación de un conjunto de principios rectores relativos a los procedimientos técnicos de competencia de la Secretaría de las Naciones Unidas y la posible elaboración de métodos para evaluar las consecuencias para los terceros Estados de la aplicación de sanciones. La preparación de dicho documento permitiría esclarecer más el contenido y los elementos fundamentales de un régimen tan complejo como es el de las sanciones, y fortalecer su aplicación con arreglo al derecho internacional. Ello contribuiría considerablemente a aumentar la eficacia de la labor del Consejo de Seguridad y las Naciones Unidas en conjunto, incluidas sus estructuras regionales.
