



# Asamblea General

Distr. general  
18 de julio de 2024  
Español  
Original: inglés

---

## Septuagésimo noveno período de sesiones

Tema 71 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**

## **Acceso a la justicia ante la imposición de sanciones unilaterales y el exceso de celo en su cumplimiento**

### **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 [78/202](#) de la Asamblea y las resoluciones [27/21](#) y [54/15](#) del Consejo de Derechos Humanos.

---

\* [A/79/150](#).



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

*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, evalúa las prácticas y los desafíos relacionados con el ejercicio del acceso a la justicia por parte de diversos agentes: Estados, particulares y empresas designados directamente en virtud de los regímenes de sanciones primarias y secundarias, aquellos que se enfrentan a cargos penales y civiles por eludir regímenes de sanciones, y aquellos que no están designados; los impedimentos que encuentran en su labor los profesionales del derecho, incluidos abogados y jueces; y el funcionamiento del sistema jurídico de los Estados sometidos a sanciones ante las sanciones unilaterales, los medios para hacerlas cumplir y el exceso de celo en su cumplimiento.

## I. Introducción

1. Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución 78/202 de la Asamblea y las resoluciones 27/21 y 54/15 del Consejo de Derechos Humanos. En el informe, la Relatora Especial se ha propuesto recabar información relevante sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos; estudiar las tendencias, la evolución y los desafíos pertinentes; hacer un seguimiento del ejercicio del derecho de acceso a la justicia ante las sanciones unilaterales, los medios para hacerlas cumplir y el exceso de celo en su cumplimiento; formular recomendaciones sobre las formas de prevenir, reducir al mínimo y reparar las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el acceso a la justicia como medio de proteger todos los demás derechos humanos afectados por las sanciones unilaterales; y señalar a la atención de la Asamblea General los casos y las situaciones de interés.

2. En la ejecución de las actividades previstas en su mandato, como las investigaciones temáticas, las visitas oficiales a los países, las comunicaciones individuales, la creación de capacidad y las iniciativas de divulgación con diferentes partes interesadas, la Relatora Especial ha recibido información sobre los problemas que plantea el ejercicio del derecho de acceso a la justicia ante la imposición de sanciones unilaterales.

3. Para la elaboración del presente informe, la Relatora Especial solicitó aportaciones<sup>1</sup> a los Estados, las entidades de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, así como a representantes de la sociedad civil, miembros del mundo académico, abogados, instituciones de investigación y otros. Se recibieron respuestas de los Gobiernos de la República Dominicana, Guatemala, el Iraq, Serbia, la República Árabe Siria y la República Bolivariana de Venezuela. También se recibieron respuestas de representantes de la sociedad civil, abogados y académicos. La Relatora Especial expresa su gratitud a todos los que respondieron.

4. En el presente informe, las referencias a la repercusión humanitaria de las sanciones unilaterales incluyen el impacto de las sanciones, los medios para su aplicación y el exceso de celo en su cumplimiento, a menos que se indique otra cosa.

## II. Concepto y elementos del acceso a la justicia

### A. Contenido del acceso a la justicia ante la imposición de sanciones unilaterales

5. El derecho de todas las personas a estar protegidas por la ley es algo inherente en muchos instrumentos internacionales de derechos humanos como forma de garantizar la protección efectiva de otros derechos humanos<sup>2</sup>. El artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contiene una referencia explícita a la igualdad de todas las personas ante la ley y establece su derecho “sin discriminación, a igual protección de la ley”. Del mismo modo, su artículo 14 establece una lista de garantías frente a las acusaciones penales contra las personas, con especial énfasis en garantizar la presunción de inocencia.

<sup>1</sup> Véase <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2024/call-input-2024-thematic-report-79th-session-un-general-assembly>.

<sup>2</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 6, párr. 1, art. 17, párr. 2 y art. 18, párr. 3; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 2 c).

6. La Relatora Especial señala a la atención el criterio de los Estados sancionadores de calificar las sanciones unilaterales como herramienta de política exterior y mecanismo de carácter administrativo y no punitivo<sup>3</sup> con el fin de eludir el uso de las debidas garantías procesales, la presunción de inocencia y la garantía de un juicio imparcial. Las sanciones secundarias y las sanciones penales y civiles por la elusión de los regímenes de sanciones han sido objeto de anteriores informes temáticos<sup>4</sup> y de visitas a los países de la Relatora Especial. La Relatora Especial insiste en que, habida cuenta de la ilegalidad de las sanciones primarias, los medios para aplicarlas son igualmente ilegales<sup>5</sup>. Las empresas y los particulares extranjeros que tienen algún nexo con los países, sectores económicos, regiones, empresas o particulares designados se enfrentan a graves consecuencias, como la prohibición de hacer negocios en el Estado sancionador o de utilizar su moneda en las transacciones, la imposibilidad de utilizar sus mercados financieros, la incautación de bienes o la imputación de cargos civiles, administrativos o penales sin un mecanismo claro de apelación.

7. El acceso a la justicia es una cuestión que se ha tratado repetidamente en numerosos documentos de las Naciones Unidas. Según la recomendación general núm. 33 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el acceso a la justicia abarca “la justiciabilidad, la disponibilidad, el acceso, la buena calidad, el suministro de recursos jurídicos para las víctimas y la rendición de cuentas de los sistemas de justicia”. En la observación general núm. 32 del Consejo de Derechos Humanos se incluyen en este sentido el acceso a la asistencia letrada, el acceso a los documentos, pruebas y demás material pertinente, y el acceso a “un dictamen debidamente motivado y por escrito en el tribunal de primera instancia y, como mínimo en el primer tribunal de apelación”<sup>6</sup>. Las directrices sobre el acceso de las mujeres a la justicia hacen referencia, además, a la no discriminación, a una amplia concienciación y alfabetización jurídica entre la población, al asesoramiento jurídico y la representación legal asequibles y de calidad, a mecanismos de solución de controversias accesibles, asequibles, oportunos, eficaces, eficientes, imparciales, libres de corrupción y fiables, al respeto de las normas de derechos humanos y a la disponibilidad de mecanismos eficientes e imparciales que hagan cumplir las decisiones judiciales<sup>7</sup>.

8. El acceso a la justicia es también parte integrante de la observancia del estado de derecho. El Secretario General, en su informe titulado “El estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos” (S/2004/616), afirmó que el estado de derecho debe basarse en “medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, rendición de cuentas ante la ley, equidad en la aplicación de la ley... seguridad jurídica, no arbitrariedad y transparencia procesal y legal”, capacidad, desempeño, integridad y rendición de cuentas<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Véase A/HRC/48/59. Véase también [www.akingump.com/en/insights/alerts/2022-economic-sanctions-year-in-review-and-outlook-for-2023](http://www.akingump.com/en/insights/alerts/2022-economic-sanctions-year-in-review-and-outlook-for-2023).

<sup>4</sup> Por ejemplo, A/76/174/Rev.1.

<sup>5</sup> A/HRC/51/33, párr. 11.

<sup>6</sup> Véase CCPR/C/GC/32; resolución 60/147 de la Asamblea General, anexo, párr. 12 c) y d); y resolución 67/187 de la Asamblea General, párr. 3.

<sup>7</sup> Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y Consejo de Europa, *Framework for measuring access to justice including specific challenges facing women*, Nota orientativa, (Nueva York, 2016), pág. 7.

<sup>8</sup> Véase también *The United Nations Rule of Law Indicators: Implementation Guide and Project Tools* (publicación de las Naciones Unidas, 2011), p. v, The need for the existence of the right to appeal and legal certainty is supported even by those institutions which support sanctions (comunicación presentada por Association of Reintegration of Crimea).

9. El derecho de las personas a la protección judicial de sus derechos está garantizado tanto en la práctica internacional como en la doctrina jurídica. Todas las garantías procesales, incluido el derecho a la tutela efectiva de los tribunales<sup>9</sup> y el derecho a no ser considerado culpable de ningún delito que no estuviera tipificado como tal en el momento de su comisión<sup>10</sup>, son consideradas inalienables por las instituciones de derechos humanos<sup>11</sup>, los juristas<sup>12</sup> y los tratados internacionales<sup>13</sup>. La violación de estos derechos, incluso en tiempo de guerra, se considera una infracción grave del derecho internacional humanitario<sup>14</sup>.

10. La Relatora Especial se refiere también al principio generalmente aceptado de que todos los derechos deben ir acompañados del acceso a un recurso efectivo en caso de ser vulnerados<sup>15</sup>. Esto resulta pertinente no solo en cuanto a la obligación de los Estados de proporcionar recursos efectivos a las víctimas de delitos o abusos de poder de conformidad con la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder de 1985<sup>16</sup>, sino también en cuanto a la posibilidad de obtener protección judicial, como ejercicio de la obligación de diligencia debida<sup>17</sup>, para todos los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales, como se refleja en diversas observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>18</sup>.

11. La Relatora Especial se suma a la afirmación del Comité de Derechos Humanos de que el derecho de acceso a los tribunales como parte integrante del derecho a un juicio imparcial debe garantizarse en las causas penales a toda persona “que se encuentre en el territorio o esté sujeta a la jurisdicción del Estado parte”<sup>19</sup>. La misma protección se proporcionará incluso si los derechos se vulneran

<sup>9</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 14, párrs. 2 a 7.

<sup>10</sup> *Ibid.*, art. 15, párr. 1.

<sup>11</sup> Roberta Arnold, “Human Rights in Times of Terrorism”, en *Heidelberg Journal of International Law* (Heidelberg, 2006) pág. 305; *Handbook on Criminal Justice and Responses to Terrorism* (publicación de las Naciones Unidas, 2009), págs. 40 y 41.

<sup>12</sup> CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, párr. 16.

<sup>13</sup> Convenio de Ginebra relativo a la Protección debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra (Cuarto Convenio de Ginebra) (Ginebra, 12 de agosto de 1949), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 75, pág. 287 ff., arts. 72 y 73 y art. 146, párr.4; Convenio de Ginebra relativo al Trato debido a los Prisioneros de Guerra (Tercer Convenio de Ginebra) (Ginebra, 12 de agosto de 1949), *ibid.*, pág. 135 ff., arts. 105 a 108 y art. 129, párr.4; Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I) (Ginebra, 8 de junio de 1977), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1.125, pág. 3 ff., art. 75; Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Sin Carácter Internacional (Protocolo II) *ibid.*, pág. 609 ff., art. 76.

<sup>14</sup> Cuarto Convenio de Ginebra, art. 147; Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949, art. 85, párr. 4 e).

<sup>15</sup> Comisión Internacional de Juristas, *Adjudicating Economic, Social and Cultural Rights at National Level: Practitioners Guide* núm. 8 (Ginebra, 2014), párr. 24.

<sup>16</sup> Resolución 40/34 de la Asamblea General, anexo.

<sup>17</sup> Véase [www.icj.org/wp-content/uploads/2021/09/Module-3-Access-to-justice-for-economic-social-and-cultural-rights.pdf](http://www.icj.org/wp-content/uploads/2021/09/Module-3-Access-to-justice-for-economic-social-and-cultural-rights.pdf); Comisión Internacional de Juristas, *Adjudicating Economic, Social and Cultural Rights at National Level*, pág. 14. y Comisión Internacional de Juristas, “Principios y directrices internacionales sobre el acceso a la justicia para las personas con discapacidad” (septiembre de 2021), pág. 6.

<sup>18</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 9 (1998), párrs. 2, 3 y 10; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 12 (1999); Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 20 (2009); véanse también Comisión Internacional de Juristas, *Adjudicating Economic, Social and Cultural Rights at National Level*, párr. 24, y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 2.

<sup>19</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 32 (2007), relativa al derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia.

extraterritorialmente<sup>20</sup>. A pesar de la calificación de las sanciones unilaterales por parte de los Estados sancionadores como instrumentos de política exterior orientados a proteger la seguridad, y de las referencias a su naturaleza administrativa y no penal, la Relatora Especial considera que las razones invocadas por los Estados sancionadores como fundamento de las sanciones unilaterales no cambian su condición desde una perspectiva jurídica.

12. Las consecuencias de las designaciones y de las acusaciones penales y civiles por la elusión de los regímenes de sanciones son mucho mayores que las de los delitos administrativos menores; por tanto, los Estados sancionadores están obligados a garantizar el acceso a la justicia en aras de la protección de los derechos afectados por las sanciones y las sentencias civiles, administrativas, penales o de otro tipo. La Relatora Especial se posiciona con la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en lo que respecta a la obligación de garantizar las normas de procedimiento, incluidos los derechos a estar plenamente informado de los cargos y de la decisión adoptada, a ser oído y poder defenderse, y a recurrir, así como el derecho a reparación e indemnización en el caso de las sanciones selectivas.

13. La Relatora Especial está alarmada por el hecho de que la superposición de sanciones unilaterales de diversos tipos, la redacción confusa de la reglamentación de las sanciones y el riesgo de que se impongan penas severas por su vulneración constituyen graves problemas para el acceso a la justicia y a la reparación. Con frecuencia, las personas o las empresas designadas no pueden presentar su caso ante los tribunales extranjeros y se enfrentan a dificultades para obtener asistencia letrada apropiada, viajar para presentar el caso y transferir dinero para cubrir las costas judiciales y los honorarios de los tribunales o del arbitraje comercial. La aplicación extraterritorial de sanciones secundarias y de causas civiles y penales por elusión de los regímenes de sanciones se traduce en el enjuiciamiento penal por actos que a menudo no están tipificados como delito en el país de nacionalidad o residencia.

14. El anterior enfoque plantea toda una serie de problemas jurídicos, como el bajo nivel de exigencia de las pruebas, la no justiciabilidad de los casos e incluso la extradición sin ningún fundamento jurídico<sup>21</sup>. Los especialistas aluden al elevado riesgo de interpretación arbitraria de las presuntas elusiones de sanciones unilaterales que, si se analizan adecuadamente, no constituyen delito<sup>22</sup> ni siquiera con arreglo a la reglamentación de las sanciones. En tales casos, las sanciones por presunta elusión, y la designación de personas como consecuencia de esa presunta conducta, vulneran las normas relativas a un juicio imparcial, la presunción de inocencia y el derecho a no ser castigado por actividades no constitutivas de delito. La Relatora Especial también tiene presente el hecho de que, a pesar de la evidente ilegalidad de las medidas coercitivas unilaterales y de la postura oficial de los Estados sancionadores de que las sanciones unilaterales no constituyen sanciones penales, tales sanciones son, sin

<sup>20</sup> Comisión Internacional de Juristas, *Adjudicating Economic, Social and Cultural Rights at National Level*, págs. 64 a 67; Véase también Consorcio ETO, Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (FIAN Internacional, Heidelberg, 2013), principios 8 y 9; Olivier de Schutter y otros, "Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights", *Human Rights Quarterly*, vol. 34, núm. 4 (noviembre de 2012), pág. 1.089; Jessica Almqvist, "Human rights critique of European judicial review: counter-terrorism sanctions", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 57, núm. 2 (9 de mayo de 2008), pág. 308.

<sup>21</sup> Véase <https://therecord.media/us-fails-in-bid-to-extradite-brit-for-helping-north-korea-evade-sanctions-with-cryptocurrency>; véase también <https://corkerbinning.com/enforcement-of-financial-sanctions-and-extradition-risk/>.

<sup>22</sup> Véase <https://corkerbinning.com/enforcement-of-financial-sanctions-and-extradition-risk/>.

embargo, aplicadas por terceros Estados, empresas e incluso órganos de las Naciones Unidas.

15. Preocupan también a la Relatora Especial los múltiples informes según los cuales los elevados costos de los casos relacionados con las sanciones hacen que el recurso a las instituciones judiciales solo sea asequible para las grandes empresas, dejando desprotegidas a las pequeñas y medianas empresas y a los particulares<sup>23</sup>. Recuerda que todas las personas tienen derecho a protección judicial y a recursos jurídicos plenamente conformes con las normas procesales y relativas a un juicio imparcial, sin discriminación. Por tanto, los Estados sancionadores están obligados a garantizar que todas las personas afectadas por sanciones unilaterales puedan proteger sus derechos ante los tribunales en un plazo razonable y a un costo razonable y asequible, así como a una asistencia letrada asequible<sup>24</sup>.

16. Observa con pesar que los Estados sancionadores recurren cada vez más a una retórica que defiende la legalidad de las sanciones unilaterales al tiempo que niega su carácter punitivo, lo que da lugar a la conculcación de la presunción de inocencia de las personas designadas<sup>25</sup> y trata de transferir la carga de la prueba a los destinatarios de las sanciones. La Relatora Especial hace hincapié en que la presunción de inocencia constituye una norma imperativa del derecho de los derechos humanos y no puede derogarse ni siquiera en situaciones excepcionales, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

17. De conformidad con el derecho internacional, ni las legislaciones nacionales ni los intereses de política interna pueden utilizarse para justificar el incumplimiento de obligaciones internacionales<sup>26</sup>. Las medidas unilaterales solo pueden adoptarse sin la autorización del Consejo de Seguridad si no infringen las obligaciones internacionales o si su ilegalidad como contramedidas está expresamente excluida. Así pues, la carga de la prueba de la legalidad de cualquier actividad unilateral recae en los agentes que la imponen o aplican y no en el Estado, la empresa o el particular designados. Ninguna referencia a "objetivos nobles" o a "preocupaciones comunes" establece la legalidad, legitimidad o justificación de una actividad por lo demás ilegal, ni puede utilizarse para obstaculizar el acceso a la justicia. Dado que los motivos citados para las designaciones no suelen guardar relación alguna con posibles infracciones y son extremadamente amplios y vagos - como la "necesidad de garantizar la protección de la seguridad nacional" - y que las sanciones secundarias se imponen por elusión, presunta elusión o ayuda para eludir los regímenes de sanciones, la carga de la prueba se traslada de facto a los destinatarios de las sanciones unilaterales, aunque no estén explícitamente designados, y las medidas unilaterales coercitivas solo especifican la nacionalidad, el lugar de residencia o de registro o cualquier otro nexo con el país, territorio o entidad objeto de las sanciones, lo que constituye, entre otras cosas, una discriminación por razón de nacionalidad, lugar de residencia o nacimiento<sup>27</sup>.

18. La Relatora Especial tiene presente la introducción, en la reglamentación de sanciones de los Estados Unidos de América, del concepto de "presunción refutable"

<sup>23</sup> A/HRC/57/55/Add.1, párrs. 57 y 86.

<sup>24</sup> Consejo de Europa, *Framework for measuring access to justice including specific challenges facing women*, pág. 7; Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 33 (2015).

<sup>25</sup> Comunicaciones presentadas por Guatemala y la República Bolivariana de Venezuela.

<sup>26</sup> Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, arts. 26 y 27.

<sup>27</sup> Estados Unidos de América, Executive Order on Addressing the Threat From Securities Investments That Finance Communist Chinese Military Companies, 12 de noviembre de 2020; Estados Unidos, *Countering American's Adversaries Through Sanctions Act*, H.R. 3364 (2 de agosto de 2017).

de ilegalidad utilizado para complementar la presunción de inocencia y el desplazamiento de la carga de la prueba de la legalidad de la actividad realizada a la persona o entidad designadas<sup>28</sup>. En concreto, la *Uyghur Forced Labor Prevention Act* se basa en la presunción refutable de que “cualquier bien, mercancía, artículo o producto extraído, producido o fabricado total o parcialmente en la Región Autónoma de Xinjiang Uigur de la República Popular China, o producido por” entidades designadas, se produce mediante la utilización de trabajo forzoso (art. 3), trasladando la carga de la prueba de la no utilización de trabajo forzoso a las entidades<sup>29</sup>, de forma similar al traslado de dicha carga en el artículo 321 de la *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act* a Corea del Norte<sup>30</sup>, sin ninguna instrucción clara sobre lo que puede utilizarse como evidencia de que la producción no recurre al trabajo forzoso.

19. A la Relatora Especial también le preocupan los numerosos informes sobre la falta de transparencia respecto a los motivos y las pruebas aportadas en todo tipo de designaciones o sanciones mientras se ejecuta la incautación de cargamentos o se imponen cargos administrativos y civiles. El alcance y los medios de aplicación de la reglamentación de las sanciones suelen ser amplios y ambiguos y a menudo se interpretan mediante actos no vinculantes y declaraciones contradictorias. Durante la visita que la Relatora Especial realizó a China, una empresa china informó de sus esfuerzos por colaborar con las autoridades estadounidenses a través de la *Administrative Procedure Act*<sup>31</sup> presentando una petición de modificación para su exclusión de la lista, y aportó más de 10.000 páginas que demostraban la ausencia de cualquier nexo con Xinjiang en su cadena de suministro, pero la petición fue denegada sin ninguna indicación de que las pruebas presentadas hubieran sido revisadas y evaluadas y sin ninguna explicación sobre la decisión de denegarla<sup>32</sup>, lo que constituye una clara violación del derecho al pleno acceso a los materiales utilizados como fundamento de las acusaciones.

20. La Relatora Especial pone de relieve que la presunción de ilegalidad de cualquier nexo con un país, una región, un sector de la economía, una empresa o un particular concretos contradice la idea misma de la presunción de inocencia en derecho penal o administrativo. Recuerda que la carga de la prueba de la ilegalidad de la acción recae en la entidad acusadora lo que constituye parte integrante de la presunción de inocencia de conformidad con las observaciones generales núm. 13 (párr. 7) y núm. 32 (párr. 30); por tanto, es el Estado el que debe establecer el hecho de la vulneración, sin que quepan dudas razonables<sup>33</sup>. Con arreglo al derecho administrativo, el Estado debe aportar evidencias claras y suficientes en apoyo de la acusación<sup>34</sup>. En derecho aduanero, la carga de la prueba recae en las autoridades aduaneras<sup>35</sup>. En cuanto al acceso a la información y las limitaciones a los medios de

<sup>28</sup> Véase [www.afslaw.com/perspectives/alerts/uyghur-forced-labor-prevention-act-coming-are-you-ready-cbp-issues-hints-the](http://www.afslaw.com/perspectives/alerts/uyghur-forced-labor-prevention-act-coming-are-you-ready-cbp-issues-hints-the); Estados Unidos, *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*, art. 321.

<sup>29</sup> Estados Unidos, *An act to ensure that goods made with forced labor in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region of the People's Republic of China do not enter the United States market, and for other purposes*, Public Law 117-78 (23 de diciembre de 2021), secc. 3.

<sup>30</sup> *Ibid.*, *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*, art. 32.

<sup>31</sup> *Ibid.*, *Administrative Procedure Act*, Public Law 404 (11 de junio de 1946).

<sup>32</sup> [A/HRC/57/55/Add.1](#), párrs. 55 y 59.

<sup>33</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 13 (1984), párr. 7; *ibid.*, observación general núm. 32 (2007), párr. 30.

<sup>34</sup> Estados Unidos, Code of Federal Regulations, título 5, cap. XIV, subcap. C, parte 2423, subparte C, secc. 2423.32, Burden of proof before the Administrative Law Judge. Disponible en [www.law.cornell.edu/cfr/text/5/2423.32](http://www.law.cornell.edu/cfr/text/5/2423.32).

<sup>35</sup> Tribunal Superior de Calcuta, *Commissioner of Customs (Preventive) c. Rajendra Kumar Damani @ Raju Damani*, CUSTA núm. 16 de 2023, Sentencia, 15 de mayo de 2024. Véase

comunicación, la carga de la prueba de la falsedad de la información también recae en el Estado<sup>36</sup>.

21. La Relatora Especial está alarmada por la tendencia a trasladar la carga de la prueba de los Estados sancionadores a terceros Estados, organizaciones regionales y empresas cuando se violan los derechos humanos como consecuencia de la aplicación, por ejemplo, de sanciones de los Estados Unidos por empresas europeas<sup>37</sup>. Los agentes humanitarios se ven obligados a soportar la carga de la prueba del carácter puramente humanitario de las entregas humanitarias a empresas en países sancionados, para demostrar que han cumplido plenamente los regímenes de sanciones unilaterales<sup>38</sup>. Todo lo anterior obstaculiza la posibilidad de identificar al actor responsable y al tribunal competente y da lugar a la impunidad de las violaciones de los derechos humanos, impidiendo a las víctimas acceder a recursos y reparaciones efectivos.

## **B. Acceso a la justicia para los destinatarios de las sanciones unilaterales**

22. La Relatora Especial subraya que el acceso a la justicia ante la imposición de sanciones unilaterales debe garantizarse a todos los grupos de agentes: las personas y las empresas, incluidas las directamente designadas por sanciones primarias o secundarias; quienes se enfrentan a acusaciones civiles y penales por eludir los regímenes de sanciones; los afectados por sanciones contra un Estado, un sector económico o una región específicos; la población en general de los países sancionados; las personas afectadas por campañas de presión reputacional para que apliquen las sanciones; los agentes humanitarios; y los abogados.

23. El impacto de las sanciones unilaterales primarias y secundarias sobre las personas y las empresas directamente designadas es bastante inmediato y afecta al derecho a la propiedad, a la libertad de circulación, a la libertad y a la seguridad, a la intimidad y a la vida familiar, a la libertad de expresión, al trabajo y a los derechos a la salud, a la vida y a la reputación<sup>39</sup>. Las sanciones privan a las personas objeto de las mismas de todas las garantías procesales, incluido el derecho a un juicio imparcial, a la presunción de inocencia hasta que se demuestre la culpabilidad, a ser informado sin demora sobre la naturaleza de cualquier acusación y a defenderse a sí mismo y su reputación, así como el derecho a un recurso efectivo y a la accesibilidad a la asistencia letrada<sup>40</sup>.

24. Numerosos informes hacen referencia a los problemas a los que se enfrentan los particulares y las empresas a la hora de obtener acceso a la resolución sobre la sanción a nivel nacional, así como para identificar el país competente de resolución; la incertidumbre en cuanto a los medios de protección judicial: mecanismos administrativos, civiles, penales, aduaneros, de derecho constitucional; los elevados

---

<https://taxguru.in/custom-duty/case-analysis-burden-proof-customs-law-commissioner-customs-vs-rajendra-kumar-damani.html>; Comisión Europea, "Guidelines on the consequences of the Judgment of the Court of 9 March 2006 in Case C-293/04 'Beemsterboer'", documento de trabajo, 24 de junio de 2008.

<sup>36</sup> A/HRC/29/32, párrs. 32 a 35, y A/67/357, párrs. 41 y 45; A/66/290, párr. 24; A/67/357, párr. 45; y A/77/296, párrs. 70 y 83.

<sup>37</sup> Véanse, por ejemplo, las comunicaciones núms. AL USA 25/2023, AL SWE 3/2023 y AL OTH 108/2023.

<sup>38</sup> A/78/196, párrs. 9, 71 y 77.

<sup>39</sup> A/76/174, párr. 19.

<sup>40</sup> Comunicaciones presentadas por la República Bolivariana de Venezuela y Partners for Transparency.

costos y los largos procesos para obtener acceso a asesoramiento jurídico<sup>41</sup>; la falta de transparencia sobre los motivos de la designación; la reticencia de los abogados, tanto en los países sancionadores como en los países afectados, a representar casos de sanciones<sup>42</sup>; la obtención de visados y el viaje al país sancionador para la resolución; y la reticencia de los bancos a realizar transacciones para pagar los honorarios a los abogados que representan a los clientes afectados<sup>43</sup> o a desbloquear sumas de dinero para pagar las costas judiciales.

25. La Relatora Especial observa con pesar que las sanciones unilaterales selectivas se utilizan como sustitutas de sanciones penales en ausencia de jurisdicción penal del Estado sancionador y con requisitos probatorios menos estrictos. Subraya que, si se ha cometido un delito, deberá incoarse una causa penal si el Estado tiene competencia para conocer del caso, con pleno respeto de las garantías procesales, a fin de evitar, por una parte, la impunidad y, por otra, cualquier violación de los derechos humanos y los riesgos para la reputación de los presuntos sospechosos<sup>44</sup>.

26. La Relatora Especial está alarmada por los datos sobre la ampliación de las listas de personas sujetas a sanciones secundarias y que se enfrentan a cargos administrativos y penales, demandas civiles y confiscación de bienes por las aduanas como parte de la aplicación de las sanciones<sup>45</sup>. Según la información recibida, tales designaciones y acusaciones están abiertas a una interpretación amplia y general y no ofrecen ninguna seguridad jurídica<sup>46</sup>. La información sobre cargos civiles, penales o de otro tipo es muy incompleta y poco transparente.

27. La Relatora Especial advierte del daño a la reputación de las personas directamente afectadas, de los abogados<sup>47</sup> y de otras personas sometidas a presión reputacional para que apliquen las sanciones<sup>48</sup>. Actualmente, la Relatora Especial no tiene conocimiento de ningún proceso legal orientado a la protección de la reputación, pero dado que las campañas de reputación en los casos de sanciones se llevan a cabo principalmente en línea, el inicio de un proceso por difamación podría resultar muy problemático. Cualquier intento de proteger el derecho a la reputación por vía judicial se limitará a las demandas civiles relativas a la protección de la dignidad y la reputación, con todas las dificultades de acceso a los tribunales antes señaladas.

28. Preocupan a la Relatora Especial los regímenes de sanciones selectivas contra altos funcionarios del Estado que se interpretan en sentido amplio y que a menudo se basan en intereses geopolíticos<sup>49</sup> y afectan a la totalidad de las zonas o sectores de los que son responsables esas personas, o incluso a todo el país. En particular, un tribunal de primera instancia del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte dictaminó que todo lo que estaba ocurriendo en la Federación de Rusia estaba influido por las sanciones selectivas contra el Presidente de la Federación de Rusia debido a la

<sup>41</sup> Comunicaciones presentadas por la República Árabe Siria y Partners for Transparency.

<sup>42</sup> Comunicaciones presentadas por Broken Chalk y McNair International; Tribunal Supremo del Caribe Oriental, *JSC VTB Bank c. (1) Sergey Taruta (2) Arrowcrest Ltd*, BVIHC (COM) 2014/0062, párr. 16.

<sup>43</sup> Comunicaciones presentadas por McNair International y M. Swainston. Solicitors Regulation Authority, “Complying with the UK Sanctions Regime”, 28 de noviembre de 2022.

<sup>44</sup> A/77/296, párrs. 56 a 59.

<sup>45</sup> A/78/196, párrs. 20 a 24.

<sup>46</sup> Comunicación núm. AL DEU 1/2024.

<sup>47</sup> Josh Salisbury, “MP names ‘amoral’ British lawyers silencing press for Vladimir Putin’s ‘henchmen’”, *Evening Standard*, 4 de marzo de 2022.

<sup>48</sup> Yale School of Management, “Over 1,000 Companies Have Curtailed Operations in Russia—But Some Remain”, 28 de enero de 2024.

<sup>49</sup> Comunicación presentada por A. D. Bolívar.

“economía dirigida” del país<sup>50</sup>. La respuesta del Gobierno del Reino Unido a las peticiones de revisar la situación de control<sup>51</sup> no aporta mucha claridad, exige que los tribunales realicen evaluaciones adicionales, normalmente largas, e impide el acceso a la revisión judicial, ya que las empresas y las personas afectadas podrían no estar designadas directamente.

29. La Relatora Especial señala a la atención las graves consecuencias que tienen para la población otros tipos de sanciones unilaterales, como las económicas, comerciales, financieras, de transporte y sectoriales, así como las impuestas contra los bienes del Estado y los activos de los bancos centrales. En su opinión, el acceso a la protección judicial en estos casos es muy limitado. En particular, un litigio relativo al oro de la República Bolivariana de Venezuela depositado en el Banco de Inglaterra ha sido reclasificado, y ha pasado de litigio de derecho público internacional sobre la inmunidad de los bienes del Estado a litigio de derecho privado sobre la autoridad<sup>52</sup>. En Estados Unidos se levantaron las inmunidades de las reservas de los bancos centrales en relación con la calificación nacional de un Estado como patrocinador del terrorismo vulnerando el principio de igualdad soberana de los Estados<sup>53</sup>. Las inmunidades de los diplomáticos son denegadas en violación de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 por decisiones de jueces de distrito, una de las cuales dio lugar, por ejemplo, al arresto, extradición desde Cabo Verde y detención prolongada en Estados Unidos del enviado especial de la República Bolivariana de Venezuela, Alex Nain Saab Morán, a pesar de la decisión de su liberación inmediata por el Tribunal de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental y de las recomendaciones de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos<sup>54</sup>.

30. La Relatora Especial ha señalado en repetidas ocasiones el devastador efecto general que los regímenes de sanciones tienen en toda la población de los países afectados<sup>55</sup>, puesto que vulneran una amplia gama de derechos civiles, económicos, sociales y culturales, multiplican las tasas de mortalidad y reducen la esperanza de vida<sup>56</sup>. Habida cuenta de la gravedad de las consecuencias, la Relatora Especial considera que en algunos casos las personas afectadas podrían considerarse víctimas de flagrantes violaciones de los derechos humanos<sup>57</sup>, y se remite a la obligación bien reconocida de los Estados de garantizar una reparación significativa a las víctimas de esas violaciones, así como de adoptar procedimientos legislativos y administrativos apropiados y eficaces y otras medidas pertinentes para proporcionarles un acceso equitativo, efectivo y rápido a la justicia y recursos jurídicos suficientes, efectivos, rápidos y apropiados, y en particular, reparación; y de proporcionar a las víctimas al menos el mismo nivel de protección que el exigido en virtud de las obligaciones internacionales de los Estados.

<sup>50</sup> Tribunal Superior de Justicia, *PJSC National Bank Trust and Bank Otkritie Financial Corporation c. Mint* [2023] EWHC 118 (Comm), Sentencia, 27 de enero de 2023; *ibid.*, *Litasco SA v. Der Mond Oil & Gas Africa SA & another* [2023] EWHC 2866 (Comm), Sentencia, 15 de noviembre de 2023.

<sup>51</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, del Commonwealth y de Desarrollo, “Statement following the judgment in *Mints & others v. PJSC National Bank Trust & another*”, 16 de octubre de 2023.

<sup>52</sup> Comunicación presentada por la República Bolivariana de Venezuela; comunicaciones núms. JAL GBR 12/2021 y JAL OTH 259/2021.

<sup>53</sup> Comunicaciones núms. JAL USA 6/2022 y JAL USA 31/2023.

<sup>54</sup> Comunicación núm. JAL USA 23/2023.

<sup>55</sup> Véanse [A/78/196](#), [A/HRC/51/33](#), [A/HRC/54/23/Add.1](#), [A/HRC/51/33/Add.1](#), [A/HRC/51/33/Add.2](#) y [A/HRC/4859/Add.2](#).

<sup>56</sup> Véase [A/HRC/54/23](#).

<sup>57</sup> Resolución [60/147](#) de la Asamblea General, párrs. 2 b) a d), 3 c) y d), 11 y 13.

31. La Relatora Especial observa con preocupación que los ciudadanos en general suelen verse privados de toda posibilidad de proteger sus derechos, ya que no se ven directamente afectados por un acto sancionador concreto. Los mecanismos judiciales existentes no prevén ninguna posibilidad de abordar el impacto extraterritorial de las sanciones unilaterales<sup>58</sup>. Por ejemplo, los intentos de los pacientes iraníes de talasemia y epidermólisis bullosa gravemente afectados por la falta de disponibilidad de medicamentos de presentar una demanda ante los tribunales de Estados Unidos con el fin de proteger su derecho a la vida fueron desestimados alegándose “falta de competencia en la materia”<sup>59</sup>.

### C. Efecto de las sanciones unilaterales en los jueces y los abogados

32. La Relatora Especial señala a la atención el doble efecto de las sanciones unilaterales en los jueces y los abogados, ya que afectan directamente a los representantes de las profesiones jurídicas y obstaculizan el derecho a la asistencia letrada de las personas afectadas por las sanciones unilaterales. La independencia de los jueces y los abogados constituye un importante mecanismo inalienable para garantizar el derecho a un juicio imparcial y el acceso a la justicia. Los privilegios e inmunidades de los abogados y los jueces están previstos para garantizar la independencia del poder judicial, así como el acceso adecuado a la justicia de todos aquellos cuyos derechos se vean afectados. En virtud de los Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal<sup>60</sup>, se pide explícitamente a los Estados que no penalicen a los jueces y a los abogados “con un enjuiciamiento penal o con sanciones administrativas, económicas o de otro tipo por las actuaciones realizadas de conformidad con los deberes, las normas y la ética profesionales reconocidos”.

33. La Relatora Especial subraya que las sanciones de los Estados Unidos contra magistrados y funcionarios de la Corte Penal Internacional<sup>61</sup> constituyen una violación de sus privilegios e inmunidades, menoscaban los esfuerzos de la Corte por investigar, enjuiciar y sancionar los delitos internacionales y frustran el acceso de las víctimas a la justicia, dando lugar a la impunidad de los infractores<sup>62</sup>. Insiste en que el proyecto de ley S.4484, aprobado por la Cámara de Representantes el 5 de junio de 2024 para imponer sanciones contra los extranjeros de la Corte Penal Internacional que participen en cualquier actividad de investigación, arresto, detención o enjuiciamiento de personas protegidas por los Estados Unidos y sus aliados<sup>63</sup>, y con otros fines, contraviene las normas de las profesiones judiciales.

34. Tras varias rondas de consultas de expertos con abogados, la Relatora Especial tiene presentes los desafíos a los que se enfrentan los abogados cuando se ocupan de casos relativos a sanciones, entre ellos:

- La obligación de obtener una licencia para cada caso relacionado con sanciones. Por ejemplo, la licencia general concedida a los abogados en el Reino Unido se

<sup>58</sup> Comunicaciones presentadas por Broken Chalk y la República Bolivariana de Venezuela; véase también Özgür Özdamar y Evgeniia Shahin, “Consequences of economic sanctions: the state of the art and paths forward”, *International Studies Review*, vol. 23, núm. 4 (diciembre de 2021), págs. 1646 a 1671.

<sup>59</sup> Tribunal de Distrito de los Estados Unidos, *Iran Thalassemia Society et al c. Office of Foreign Assets Control et al*, caso 3:22-cv-01195-HZ, Auto Judicial, 1 de enero de 2023.

<sup>60</sup> Resolución 60/147 de la Asamblea General, anexo, principio 12

<sup>61</sup> Estados Unidos, Executive Order on Blocking Property of Certain Persons Associated With the International Criminal Court (15 de junio de 2020).

<sup>62</sup> Comunicación núm. JAL USA 15/2020.

<sup>63</sup> Véase [www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-bill/4484/text](https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-bill/4484/text).

considera insuficiente e ineficaz<sup>64</sup>. En los Estados Unidos solo se conceden licencias generales en el marco de determinados regímenes de sanciones<sup>65</sup>

- El largo e incierto proceso de obtención de licencias para representar a clientes sometidos a sanciones y tener derecho a ser remunerado por ese servicio (en el Reino Unido<sup>66</sup>, los Estados Unidos<sup>67</sup> y la Unión Europea<sup>68</sup>), incluso en lo que respecta a la resolución internacional, en particular en la Corte Internacional de Justicia<sup>69</sup>
- La motivación geopolítica en la adopción de decisiones sobre la concesión de licencias, “incluso cuando se han satisfecho los requisitos para concederlas”<sup>70</sup>
- Las dificultades para recibir los pagos por el trabajo realizado, ya que los bancos bloquean las cuentas de los clientes, las transferencias bancarias relacionadas o las sumas de dinero ya transferidas
- El temor a ser objeto de persecución penal debido a la adopción de leyes que tipifican como delito la elusión de los regímenes sancionadores y establecen una mayor responsabilidad de los profesionales del derecho<sup>71</sup>
- La obligación de informar sobre el contenido de sus conversaciones con los clientes y de controlar todos los detalles de la estructura organizativa de los clientes, incluido el levantamiento del velo societario
- La obligación de informar sobre la violación de sanciones unilaterales de la Unión Europea cuando se presten servicios en el contexto de actividades profesionales, ya que “existe un claro riesgo de que los servicios de esos profesionales del derecho se utilicen indebidamente con el fin de violar las medidas restrictivas de la Unión”<sup>72</sup>
- Los riesgos para la reputación, como las acusaciones de amoralidad o la calificación de los esfuerzos por impugnar la legalidad de las sanciones unilaterales como difamación o desinformación<sup>73</sup>
- La prohibición de prestar servicios de asesoramiento jurídico a determinados tipos de clientes, incluido “el Gobierno ruso, o las personas jurídicas, entidades

<sup>64</sup> Comunicaciones presentadas por M. Swainston y McNair International.

<sup>65</sup> Véase Satinder Dogra y otros (Global Investigations Review), “The guide to sanctions – fourth edition: key sanctions issues in civil litigation and arbitration”, 29 de septiembre de 2023.

<sup>66</sup> Las personas designadas se enfrentan a retrasos de muchos meses en la recepción de licencias, incluso para cubrir las necesidades básicas; véase Tasha Benkhadra (The Law Society Gazette), “Time for a general licence to cover basic needs”, 10 de noviembre de 2023. Se está produciendo una obstrucción masiva a las empresas; véase Liza Tetley y Giulia Morpurgo (Bloomberg), “Investors fume at UK Treasury’s license delays for Russian firms”, 13 de septiembre de 2022. Los abogados se enfrentan a largos retrasos en la obtención de licencias para representar a los clientes; véase Andrew Smith (Corker Binning), “Russian sanctions and the law of unintended consequences”, 18 de agosto de 2022.

<sup>67</sup> Comunicación presentada por A. D. Bolivar; Estados Unidos, Code of Federal Regulations, título 31, seccs. 542.201, 542.507, 542.508 y 594.517; véase también <https://ofac.treasury.gov/media/6191/download?inline>.

<sup>68</sup> Comunicación presentada por Partners for Transparency; véase también Claire DeLelle y Nicole Erb (Global Investigations Review), “The guide to sanctions – first edition: key sanctions issues in civil litigation and arbitration”, 17 de agosto de 2020.

<sup>69</sup> Comunicación presentada por M. Swainston.

<sup>70</sup> Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, “Office of Financial Sanctions Implementation designated individuals licensing principles”, 12 de junio de 2024.

<sup>71</sup> Directiva (UE) 2024/1226 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, relativa a la definición de los delitos y las sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2018/1673, art. 8 c).

<sup>72</sup> *Ibid.*, decimotercer párrafo del preámbulo.

<sup>73</sup> Josh Salisbury, “MP names ‘amoral’ British lawyers silencing press for Vladimir Putin’s ‘henchmen’”.

u organismos establecidos en la Federación de Rusia, incluso los que no estén sujetos a regímenes de sanciones en vigor”, sin certeza sobre lo que puede calificarse como “asesoramiento jurídico”<sup>74</sup>

- Las escasas exenciones a la prohibición de prestar servicios jurídicos en virtud del artículo 5 n), del Reglamento (UE) n.º 833/2014 del Consejo, que se refiere principalmente a la “prestación de servicios estrictamente necesarios para el ejercicio del derecho de defensa en procesos judiciales y del derecho a la tutela judicial efectiva”

35. La Relatora Especial considera que los desafíos señalados constituyen una clara violación de la presunción de inocencia, del derecho a la reputación<sup>75</sup> y de las normas orientadas a garantizar la imparcialidad y la independencia de los profesionales del derecho. Observa con pesar, ante las novedades de la normativa sobre sanciones en la Unión Europea<sup>76</sup>, que no se han tenido en cuenta las preocupaciones que ella ha compartido sobre la vulnerabilidad de los profesionales del derecho.

### III. Acceso a la justicia en los casos de sanciones en las instituciones judiciales

#### A. Tribunales internacionales

36. La Relatora Especial hace notar que la utilización de los tribunales internacionales como medio de solución de controversias internacionales en casos de sanciones es actualmente escasa. Admite que, a falta de un tribunal internacional especial autorizado para examinar los casos relacionados con sanciones, el fallo solo es posible en relación con la violación de otras normas jurídicas internacionales en vigor entre las partes en la controversia. Debido al carácter interestatal de los procedimientos, los países implicados se refieren en su mayoría a violaciones de tratados no relacionados con los derechos humanos, en particular el Tratado relativo a la formación de una Unión Postal General de 9 de octubre de 1874<sup>77</sup>, el Acuerdo sobre los ADPIC relacionados con los derechos de la propiedad intelectual, de 1994<sup>78</sup>, el Acuerdo relativo al Tránsito de los Servicios Aéreos Internacionales de 1944<sup>79</sup>, el Tratado de Amistad, Relaciones Económicas y Derechos Consulares de 1955<sup>80</sup> y el derecho internacional consuetudinario sobre la inmunidad de los bienes del Estado<sup>81</sup>.

37. La Relatora Especial observa con preocupación que, en el caso relativo al Tratado de Amistad, Relaciones Económicas y Derechos Consulares, ni la orden sobre

<sup>74</sup> Véase [https://finance.ec.europa.eu/system/files/2023-07/faqs-sanctions-russia-services-provision\\_en.pdf](https://finance.ec.europa.eu/system/files/2023-07/faqs-sanctions-russia-services-provision_en.pdf).

<sup>75</sup> A/77/296, párrs. 10 y 20.

<sup>76</sup> Véase la comunicación núm. OL OTH 75/2023.

<sup>77</sup> Véase Gulf Times, “Qatar’s resolution on postal services gets UPU backing”, 29 de febrero de 2020.

<sup>78</sup> Organización Mundial del Comercio, documento WT/DS567/R.

<sup>79</sup> Corte Internacional de Justicia, *Apelación relativa a la competencia del Consejo de la OACI en virtud del artículo II, sección 2, del Acuerdo de 1944 relativo al Tránsito de los Servicios Aéreos Internacionales (Bahrein, Egipto y Emiratos Árabes Unidos c. Qatar)*, Sentencia, I.C.J. Reports 2020.

<sup>80</sup> *Ibid.*, *Presuntas violaciones del Tratado de Amistad, Relaciones Económicas y Derechos Consulares de 1955 (República Islámica del Irán c. Estados Unidos de América)*, *Excepciones Preliminares*, Sentencia, I.C.J. Reports 2021, pág. 9; *Ibid.*, *Ciertos activos iraníes (República Islámica del Irán c. Estados Unidos de América)*, Sentencia, I.C.J. Reports 2020.

<sup>81</sup> *Ibid.*, *Presuntas violaciones de las inmunidades del Estado (República Islámica del Irán c. Canadá)*, *Demanda de incoación del procedimiento*, I.C.J. Reports 2023.

medidas provisionales ni la propia decisión<sup>82</sup> han sido aplicadas o ejecutadas por los Estados Unidos. En el caso relativo a Ciertos activos iraníes, la Corte Internacional de Justicia se pronunció sobre la obligación de los Estados Unidos de compensar los daños causados por la congelación de activos en violación del Tratado de Amistad tras la calificación unilateral de la República Islámica del Irán como Estado patrocinador del terrorismo<sup>83</sup>. Sin embargo, lamenta la decisión del Tribunal de Distrito de los Estados Unidos para el Distrito Sur de Nueva York de utilizar el dinero congelado, siendo el objeto de la controversia, en lugar de liberarlo en el momento en que la decisión debía ser tomada por la Corte Internacional de Justicia<sup>84</sup>, así como la denuncia del Tratado por parte de los Estados Unidos en el proceso de resolución para eludir la exigencia de reanudar el cumplimiento de las obligaciones que había infringido.

38. En febrero de 2020, la Corte Penal Internacional recibió una comunicación de la República Bolivariana de Venezuela en la que se indicaba que el uso de sanciones unilaterales contra el país constituía un crimen de lesa humanidad<sup>85</sup>. La Relatora Especial lamenta que la Corte aún no haya adoptado una decisión sobre la admisibilidad del caso, ya que dicha decisión podría convertirse en un precedente útil sobre la posibilidad de utilizar la Corte como medio para prevenir los efectos negativos de las sanciones unilaterales y garantizar el acceso adecuado a un recurso efectivo<sup>86</sup>. En el informe sobre su visita a la República Árabe Siria<sup>87</sup>, abordó el efecto devastador de las sanciones unilaterales y recomendó valorar la posibilidad de calificarlas como “otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física”, de conformidad con el artículo 7. 1 k) del Estatuto de Roma.

39. En opinión de la Relatora Especial, los datos sobre los efectos catastróficos de las sanciones unilaterales y el exceso de celo en su cumplimiento que se reflejan en los informes sobre las visitas a la República Bolivariana de Venezuela y a la República Árabe Siria, la falta de respuesta a estas constataciones y de toda medida para reducir al mínimo esos efectos, el anuncio de una campaña de máxima presión contra la República Bolivariana de Venezuela y la promulgación de la denominada *Syria Anti-Normalization Act*<sup>88</sup> para impedir toda reconstrucción y rehabilitación de ese país, la adopción de leyes que tipifican como delito la elusión de los regímenes de sanciones, que al parecer también menoscaban la labor de las organizaciones humanitarias en los países sancionados<sup>89</sup>, y la interpretación restrictiva de las necesidades humanitarias y los bienes humanitarios a pesar de los reiterados llamamientos para que se levanten todas las sanciones contra las infraestructuras y los servicios críticos<sup>90</sup>, son todos ellos testimonio del carácter intencionado de los daños humanitarios causados, por lo que estas actividades podrían cumplir los criterios establecidos en el artículo 7 del Estatuto de Roma.

<sup>82</sup> *Ibid.*, *Presuntas violaciones del Tratado de Amistad, Relaciones Económicas y Derechos Consulares de 1955 (República Islámica del Irán c. Estados Unidos de América)*, *Excepciones Preliminares*, Sentencia, I.C.J. Reports 2021, pág. 9.

<sup>83</sup> *Ibid.*, *Ciertos activos iraníes (República Islámica del Irán c. Estados Unidos de América)*.

<sup>84</sup> Jody Godoy (Reuters), “U.S. judge orders \$1.68 bln payout to families over 1983 Beirut bombing”, 22 de marzo de 2023.

<sup>85</sup> Disponible en [www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/200212-venezuela-referral.pdf](http://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/200212-venezuela-referral.pdf).

<sup>86</sup> Véase [www.icc-cpi.int/venezuela-ii](http://www.icc-cpi.int/venezuela-ii).

<sup>87</sup> A/HRC/54/23/Add.1.

<sup>88</sup> Estados Unidos, *Assad Regime Anti-Normalization Act*, S.2342 (18 de julio de 2023).

<sup>89</sup> A/78/196, párrs. 10 a 13 y 67 a 71.

<sup>90</sup> A/HRC/54/23/Add.1, párr. 88 b); y A/78/196, párr. 78 e).

40. La Relatora Especial observa varios intentos de utilizar el mecanismo de solución de controversias de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para la resolución de casos relacionados con sanciones unilaterales. Aunque el debate sobre la posibilidad de utilizar las exenciones por motivos de seguridad previstas en el inciso iii) del apartado b) del artículo XXI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio como justificación de la no aplicación de las normas de la OMC debido a sanciones unilaterales durante mucho tiempo solo reflejó la diferencia de enfoques de los Estados miembros de la OMC<sup>91</sup>, la práctica reciente revela otra tendencia<sup>92</sup>. La OMC se ha pronunciado sobre el deber de los Estados de respetar las obligaciones que les incumben en virtud de sus acuerdos y de interpretar las cuestiones de seguridad en el marco del derecho internacional<sup>93</sup> y no mediante un “juicio nacional”<sup>94</sup>. La Relatora Especial lamenta que, desde noviembre de 2020, el órgano de solución de controversias de la OMC no haya podido funcionar<sup>95</sup>, ya que la provisión de vacantes está bloqueada por los Estados Unidos<sup>96</sup>, lo que sin duda limita el acceso a la justicia en la OMC.

## B. Instituciones de derechos humanos de las Naciones Unidas

41. Los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, aunque son instituciones cuasi judiciales que no están autorizadas para examinar el fondo de los casos, ofrecen algunas posibilidades de recurso jurídico y reparación, en particular cuando estos no pueden obtenerse en los tribunales nacionales. En vista de las dificultades para acceder a la justicia en los casos de imposición de sanciones unilaterales, la Relatora Especial considera que las personas cuyos derechos se vean afectados por sanciones unilaterales deberían tener la posibilidad de presentar una denuncia contra un Estado sancionador ante el órgano de tratado competente a fin de proteger los derechos afectados.

42. Aunque reconoce los problemas existentes, entre ellos la pluralidad de Estados sancionadores y ejecutores y la violación de los derechos humanos por el exceso de celo en su cumplimiento de los agentes privados, que desplaza la responsabilidad entre los agentes públicos y privados, la Relatora Especial insiste, no obstante, en que los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas admitirán a trámite las denuncias cuando pueda establecerse claramente el vínculo causal entre las sanciones unilaterales y el exceso de celo, por una parte, y las violaciones de los derechos humanos por otra. Se refiere además a la práctica reiterada de adoptar un enfoque indulgente con respecto a los recursos internos de los órganos creados en virtud de tratados e insiste en que el requisito de agotar los recursos nacionales no será de aplicación en los casos de imposición de sanciones por las razones expuestas en la sección II<sup>97</sup>. Las denuncias sobre la violación del acceso a la justicia serán

<sup>91</sup> Organización Mundial del Comercio, “Article XXI – security exceptions”, in *Analytical Index of the GATT* (Ginebra, 1993).

<sup>92</sup> Tania Voon T, “Testing the limits of WTO security exemptions”, *East Asia Forum Quarterly* (junio de 2023), págs. 13 a 15.

<sup>93</sup> Véase [www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds544\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds544_e.htm); véase también [www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds597\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds597_e.htm).

<sup>94</sup> Daria Boklan y Amrita Bahri, “The First WTO’s Ruling on National Security Exception: Balancing Interests or Opening Pandora’s Box?”, *World Trade Review*, vol. 19, núm. 1 (enero de 2020), págs. 129 y 135.

<sup>95</sup> Véase [www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/appellate\\_body\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/appellate_body_e.htm).

<sup>96</sup> Véase Estados Unidos de América, *Report on the Appellate Body of the World Trade Organization* (Washington, D.C., 2020).

<sup>97</sup> Vera Shikhelm (Michigan Journal of International Law), “Access to Justice in the United Nations Human Rights Committee”, vol. 39, núm. 3 (2018), págs. 461, y 489 y 490.

examinadas directamente por el Comité de Derechos Humanos en virtud de los artículos 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

43. La Relatora Especial insta a los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas a que evalúen el impacto de las sanciones unilaterales cuando examinen los informes presentados por los Estados sancionados, ya que las sanciones merman su capacidad de cumplir las obligaciones internacionales que les incumben en virtud de los tratados de derechos humanos pertinentes, así como los informes presentados por los Estados sancionadores en relación con la aplicación extraterritorial de la prohibición de violar los derechos humanos establecida en los tratados pertinentes o la obligación de cooperar.

### C. Tribunales regionales

44. Los tribunales regionales rara vez abordan las repercusiones de las sanciones unilaterales con arreglo a los convenios pertinentes, porque los países sancionadores no son partes en ellos<sup>98</sup>. La única decisión del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental en la que se pedía la liberación del enviado especial de la República Bolivariana de Venezuela, Alex Nain Saab Morán<sup>99</sup>, ha sido ignorada<sup>100</sup>. En consecuencia, solo el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos tienen una práctica intensa en materia de sanciones.

45. El acceso a la justicia abarca el derecho a un juicio imparcial y a un recurso efectivo en virtud de los artículos 6 y 13 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos) y el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. A su vez, tanto el Tribunal de Justicia europeo como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos siguen teniendo competencia limitada para conocer de los asuntos relacionados con sanciones. De conformidad con el artículo 275 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, las personas físicas y jurídicas sometidas a medidas restrictivas por la Unión Europea pueden solicitar al Tribunal General de la Unión Europea la anulación de su inclusión en las listas de sanciones, con recurso ante el Tribunal de Justicia europeo. Los tribunales nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea no están autorizados a declarar nulos los actos sancionadores de la Unión Europea<sup>101</sup>.

46. La Relatora Especial observa que el Tribunal de Justicia europeo ha adoptado un enfoque bastante restrictivo del acceso a la justicia y de la revisión de las designaciones. Su práctica puede resumirse como sigue:

<sup>98</sup> Véanse <https://afribar.org/wp-content/uploads/2023/08/PP-05-Unilateral-Coercive-Measures-Sanctions-and-the-African-Continental-Free-Trade-Area-ACFTA.pdf>; y Leonel Eustáquio Mendes Lisboa, “Direitos Humanos em um mundo de sanções, para além da distinção entre o legal e o ilegal: O Direito ao Desenvolvimento e as Medidas Coercitivas Unilaterais”, tesis de maestría, pág. 150.

<sup>99</sup> Véase Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, *Alex Nain Saab Morán c. Republic of Cabo Verde*, Sentencia, 15 de marzo de 2021.

<sup>100</sup> Véase Comunicación núm. JAL USA 23/2023.

<sup>101</sup> Véanse Luca Pantaleo, “Sanctions cases in the European Courts”, en *Economic Sanctions and International Law*, Paul Eden and Matthew Happold, eds. (Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2019); y Rachel Barnes, “United States sanctions: delisting applications, judicial review and secret evidence”, en *Economic Sanctions and International Law* (2016), págs.171 a 196.

- Las personas designadas tienen derecho a la defensa y a acceder a las instituciones judiciales<sup>102</sup>
- Las sanciones no pueden violar las normas jurídicas internacionales obligatorias a las que está sujeta la Unión Europea<sup>103</sup>, pero el Tribunal de Justicia europeo no revisa la legalidad de las sanciones de la Unión Europea desde el punto de vista del derecho internacional
- Las medidas restrictivas se presumen legales con arreglo al derecho europeo
- El Consejo Europeo dispone de amplias facultades discrecionales para decidir sobre los motivos de las medidas restrictivas en el marco de la política exterior de la Unión Europea<sup>104</sup>, también cuando actúa al margen de la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas<sup>105</sup>.
- La evaluación de la procedencia de los motivos de las designaciones no es coherente. El Consejo Europeo debe probar la existencia de motivos válidos para designar a una persona en determinados casos<sup>106</sup>, pero en muchos otros casos, corresponde al interesado demostrar la “manifiesta improcedencia” de las sanciones a la vista de su objetivo general<sup>107</sup>
- Las disposiciones de las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos y de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la ilegalidad de las medidas coercitivas unilaterales no son reconocidas por el tribunal como normas consuetudinarias de derecho internacional<sup>108</sup>
- En la lista pueden incluirse grupos de personas, pero la inclusión debe limitarse a los líderes de los grupos y a las personas asociadas con ellos<sup>109</sup>. La existencia o no de una asociación con los líderes del grupo se basará en el criterio de la “comunidad de intereses”, criterio que es bastante vago y que permite una amplia discrecionalidad<sup>110</sup>
- Las personas deben ser informadas de los motivos de la designación en el momento de la designación y no en la sala del tribunal<sup>111</sup>

<sup>102</sup> Véase Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation c. Council of the European Union and Commission of the European Communities*, asuntos acumulados C-402/05 P y C-415/05 P.

<sup>103</sup> Véanse *ibid.*, *European Parliament c. Council of the European Union* (sanciones selectivas), Caso C-130/10; y Lonardo L., “Challenging EU sanctions against Russia: the role of the court, judicial protection, and common foreign and security policy”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 24 (diciembre de 2023), págs. 1 a 24.

<sup>104</sup> Véanse Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *RT France*, Caso T-125/22, Sentencia, 27 de julio de 2022, párr. 52; *ibid.*, *North Drilling Co. c. Council of the European Union*, Caso T 552/12, Sentencia, 12 de noviembre de 2013, párr. 25; *ibid.*, *National Iranian Tanker Company c. Council*, Caso T 565/12, Sentencia, 3 de julio de 2014, párr. 58; e *ibid.*, *Rosneft*, Caso T-715/14, Sentencia, párr. 159.

<sup>105</sup> *Ibid.*, *Bolivarian Republic of Venezuela c. Council of the European Union*, Caso T-65/18 RENV, Sentencia, 13 de septiembre de 2023, párrs. 95 y 96.

<sup>106</sup> *Ibid.*

<sup>107</sup> *Ibid.*, *PAO Rosneft Oil Company and Others c. Council of the European Union*, Caso C-732/18 P.

<sup>108</sup> *Ibid.*, Sentencia, 17 de septiembre de 2020, párr. 97.

<sup>109</sup> *Ibid.*, *Pye Phyto Tay Za c. Council of the European Union*, C-376/10 P, Sentencia, 13 de marzo de 2012, párrs. 62 a 65. Véase también *Rosneft*, Caso T-715/14, Sentencia, párr. 152.

<sup>110</sup> *Ibid.*, *Violetta Prigozhina c. Council of the European Union*, Caso T-212/22, Sentencia, 8 de marzo de 2023, párr. 93.

<sup>111</sup> *Ibid.*, *Bank Mellat c. Council of the European Union*, Caso T-496-10, Sentencia, 29 de enero de 2013, párrs. 47 y 49; *ibid.*, *Bank Melli Iran c. Council of the European Union*, Caso T-390/08, Sentencia, 14 de octubre de 2009, párr. 80.

- Las normas sobre la documentación recopilada y utilizada como motivo de designación varían y pueden incluir material no comprobable, o incluso declaraciones a los medios de comunicación<sup>112</sup>
- Los particulares y las empresas no designados directamente por la Unión Europea no pueden recurrir ante el Tribunal de Justicia europeo aunque se vean afectados por las medidas de ejecución de las sanciones de la Unión Europea o por el exceso de celo en el cumplimiento de las mismas<sup>113</sup>
- Los Estados afectados por las sanciones de la Unión Europea no tienen legitimación (*locus standi*) para interponer un recurso judicial<sup>114</sup>
- La existencia de vínculos familiares, por sí misma, se reconoce como motivo insuficiente para la inclusión en la Lista, por lo que la mayoría de las decisiones de supresión de nombres de la Lista se refieren a designaciones basadas en vínculos familiares<sup>115</sup>
- Las sentencias de supresión de nombres de la Lista no suelen prever sanciones ni condiciones de levantamiento que puedan dar lugar a problemas de protección judicial efectiva<sup>116</sup>. En los raros casos en que el Tribunal concedió una indemnización por un error en la imposición de medidas restrictivas, la indemnización concedida fue relativamente baja<sup>117</sup>

47. La Relatora Especial subraya que, aunque el Tribunal de Justicia europeo prevé algunos elementos de acceso a la justicia, no puede garantizar un acceso eficaz a la justicia, el derecho a un juicio imparcial ni el derecho a recursos jurídicos apropiados y reparación suficiente para la protección de los derechos vulnerados por las medidas restrictivas de la Unión Europea.

## D. Tribunales nacionales de los países sancionadores

48. Aunque los Estados tienen la responsabilidad primordial de garantizar el acceso a la justicia dentro de su jurisdicción en cumplimiento del derecho internacional, la práctica nacional de revisión judicial de los casos de sanciones en los Estados sancionadores es fragmentaria, escasa e incoherente. La Relatora Especial señala a la atención, en particular, los problemas de admisibilidad, ya que tradicionalmente solo los particulares y las empresas designados directamente pueden dirigirse al tribunal. A las personas no designadas directamente suele impedírseles u obstaculizárseles la presentación de una demanda para proteger sus derechos afectados por sanciones unilaterales o exceso de celo en su cumplimiento. Los interesados suelen denunciar

<sup>112</sup> Nadia Zelyova, “Restrictive measures – sanctions compliance, implementation and judicial review challenges in the common foreign and security policy of the European Union”, *ERA Forum*, vol. 22 (31 de marzo de 2021), págs. 159 a 181.

<sup>113</sup> *Ibid.*, *Ville de Paris, Ville de Bruxelles and Ayuntamiento de Madrid c. European Commission*, casos acumulados T-339/16, T-352/16 y T-391/16, Sentencia, 13 de diciembre de 2018, párr. 50.

<sup>114</sup> *Ibid.*, *Bolivarian Republic of Venezuela c. Council of the European Union*.

<sup>115</sup> *Ibid.*, *Tomana*, Caso T-190/12, Sentencia, 22 de abril de 2015, párr. 235.

<sup>116</sup> Heleen Over De Linden, “The Court of Justice’s Difficulty with Reviewing Smart Sanctions as Illustrated by Rosneft”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 24, núm. 1 (febrero de 2019), pág. 27.

<sup>117</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Safa Nicu Sepahan Co. c. Council of the European Union*, Caso T-384/11, Sentencia del Tribunal General (Sala Primera), 25 de noviembre de 2014, párrs. 68 y 69; *ibid.*, Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), 30 de mayo de 2017, párrs. 55 y 111.

impedimentos físicos para llegar al país de resolución, discriminación, trato desigual y motivación geopolítica de los tribunales<sup>118</sup>.

49. A la Relatora Especial también le preocupa que, en muchos casos, los particulares y las empresas designados directamente no puedan recurrir a los tribunales debido al mecanismo ejecutivo o administrativo utilizado para su designación<sup>119</sup>. En los Estados Unidos, el recurso al amparo constitucional judicial solo es posible cuando el interesado demuestra la existencia de vínculos estrechos con los Estados Unidos<sup>120</sup>. Se ha informado de que, incluso cuando es posible el acceso a la resolución, dicho acceso se limita a la revisión de los aspectos procedimentales de la designación y no de su contenido, y se basa en el material clasificado no transparente proporcionado por los órganos ejecutivos<sup>121</sup>, que trasladan la carga de la prueba al demandante y aceptan las justificaciones verbalmente realizadas a posteriori como ajustadas a las debidas garantías procesales<sup>122</sup>. Entre los demás problemas señalados se incluyen las dificultades para acceder a asesoramiento jurídico y su elevado costo, el miedo a los abogados, la no comunicación de los documentos y los motivos de la designación, la incertidumbre sobre la normativa jurídica y su interpretación y utilización y el recurso a explicaciones no vinculantes, las dificultades para desbloquear y transferir sumas de dinero para hacer valer las decisiones poco frecuentes de supresión o desbloqueo de la Lista<sup>123</sup>, y muchos otros aspectos que se tratan en la sección II.

50. La Relatora Especial toma nota de los intentos de los Estados sancionados de trasladar a su jurisdicción los casos de derecho comercial y privado para proteger los derechos de los particulares y las empresas afectados por las sanciones unilaterales<sup>124</sup>, en particular debido a las denominadas “cláusulas de sanción”<sup>125</sup>. Observa, sin embargo, la eficacia más bien escasa de estas medidas debido a la negativa de los Estados sancionadores a aplicar los acuerdos sobre el reconocimiento mutuo de las decisiones judiciales y a reconocer y ejecutar las decisiones judiciales y arbitrales<sup>126</sup>, y al establecimiento de medidas cautelares contra las demandas<sup>127</sup> “para impedir la elusión de los regímenes de sanciones por medios judiciales”<sup>128</sup>.

<sup>118</sup> Satinder Dogra y otros, “Key sanctions issues in litigation and arbitration”.

<sup>119</sup> Nigel D. White, “Autonomous and Collective Sanctions in the International Legal Order”, *The Italian Yearbook of International Law Online*, vol. 27, núm. 1 (14 de noviembre de 2018), pág. 21; Rachel Barnes, “United States sanctions: delisting applications, judicial review and secret evidence”, pág. 206.

<sup>120</sup> Véase [www.leagle.com/decision/2001443251f3d19216](http://www.leagle.com/decision/2001443251f3d19216); [www.bernabeipllc.com/wp-content/uploads/sites/1500928/2020/03/AI-Haramain-v-U-S-Dept-of-the-Treasury.pdf](http://www.bernabeipllc.com/wp-content/uploads/sites/1500928/2020/03/AI-Haramain-v-U-S-Dept-of-the-Treasury.pdf); [www.courtlistener.com/opinion/2359589/kindhearts-v-geithner](http://www.courtlistener.com/opinion/2359589/kindhearts-v-geithner).

<sup>121</sup> Rachel Barnes, “United States sanctions: delisting applications, judicial review and secret evidence”, págs. 210 y 211.

<sup>122</sup> *Ibid.*, págs. 208 y 209.

<sup>123</sup> Elena Chachko, “Symposium on unilateral targeted sanctions due process is in the details: U.S. targeted economic sanctions and international human rights law”, *American Journal of International Law*, vol. 113 (29 de abril de 2019), pág. 159.

<sup>124</sup> Comunicación presentada por A. D. Bolívar.

<sup>125</sup> Comunicación presentada por la República Bolivariana de Venezuela; China, *Law on Countering Foreign Sanctions*, 2021.

<sup>126</sup> Comunicaciones presentadas por la República Dominicana y Broken Chalk; [A/HRC/57/55/Add.1](http://A/HRC/57/55/Add.1).

<sup>127</sup> Tribunal Superior de Justicia, *Renaissance Securities (Cyprus) Ltd c. Chlodwig Enterprises Ltd. and others* [2023] EWHC 2816.

<sup>128</sup> Katrien Baetens y Camille Laporte (Linklaters), “EU responds to Russia’s anti-suit injunctions with transaction ban”, 25 June 2024; Reglamento (UE) 2024/1745 del Consejo, de 24 de junio de 2024, art. 5ab.

## E. Arbitraje comercial internacional y de inversiones

51. La Relatora Especial observa con pesar las repercusiones negativas de las sanciones unilaterales en las instituciones y los procedimientos de arbitraje, aunque al parecer las instituciones de arbitraje siguen en su mayoría la posición sobre la admisibilidad a arbitraje de los casos relacionados con sanciones<sup>129</sup>. Aparte de las dificultades generales para acceder a los procedimientos de arbitraje relacionadas con las restricciones de viaje y visado, las licencias para participar en los procedimientos en cualquier condición, la autorización de los bancos<sup>130</sup>, la representación letrada<sup>131</sup> y las sanciones relacionadas con la tecnología de la información<sup>132</sup> que se han mencionado, la Relatora Especial ha sido informada sobre dificultades en la elección de los ordenamientos jurídicos o las instituciones arbitrales y en el nombramiento de árbitros<sup>133</sup>, el aumento de incumplimientos de contratos haciendo referencia a la fuerza mayor<sup>134</sup>, controversias sobre la competencia de los tribunales arbitrales en relación con la reglamentación de las sanciones<sup>135</sup>, y el sometimiento de los conflictos a varios tribunales arbitrales<sup>136</sup>, lo que se traduce en procedimientos paralelos<sup>137</sup>.

52. La Relatora Especial también se refiere al impacto negativo en la ejecución de los laudos arbitrales. En la Unión Europea, si bien los propios procedimientos de arbitraje son posibles gracias a la excepción otorgada por el artículo 4.1 c) del Reglamento (UE) 269/2014 del Consejo, el impacto de dicha excepción queda anulado por el artículo 5.1 a) del mismo Reglamento cuando se dicta un laudo arbitral contra una parte después de la inclusión de esa parte en la Lista<sup>138</sup>. En consecuencia, las sanciones unilaterales obstaculizan el cumplimiento de las obligaciones contractuales y prohíben la satisfacción de las reclamaciones “en relación con cualquier contrato u operación cuya ejecución se haya visto afectada, directa o

<sup>129</sup> Tamás Szabados, “EU economic sanctions in arbitration”, *Journal of International Arbitration*, vol. 35, núm. 4 (2018).

<sup>130</sup> Véase <https://viac.eu/en/arbitration/content#II.e;> <https://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2022/10/08/how-can-u-s-secondary-sanctions-as-foreign-overriding-mandatory-rules-intervene-in-arbitration-disputes-arising-from-the-ukraine-russia-conflict/>.

<sup>131</sup> Tribunal Superior de Justicia, *Obiter in Barclays Bank PLC c. VEB.RF*, 2024, EWHC 1074, Sentencia, 10 de mayo de 2024, párr. 46.

<sup>132</sup> Servicio Diplomático de la Unión Europea, “European Union sanctions”, 7 de octubre de 2023; puede consultarse en <https://www.acerislaw.com/wp-content/uploads/2024/06/European-Union-sanctions-EEAS.pdf>; Tribunal de Arbitraje de la Ciudad de Moscú, *Linde GMBH c. Ruschemchemalliance*, Caso núm. A40-155367/2020, Sentencia, 20 de abril de 2021, págs. 24 y 25, disponible en [www.garant.ru/files/5/6/1539065/reshenie\\_arbitragnogo\\_suda\\_g\\_moskvi\\_ot\\_20\\_aprelya\\_2021\\_g\\_po\\_delu\\_n\\_a40\\_155367\\_2020.rtf](http://www.garant.ru/files/5/6/1539065/reshenie_arbitragnogo_suda_g_moskvi_ot_20_aprelya_2021_g_po_delu_n_a40_155367_2020.rtf).

<sup>133</sup> Tribunal de Apelación de Quebec, *La Compagnie Nationale Air France c. Libyan Arab Airlines*, Sentencia, 31 de marzo de 2003, párr. 15.

<sup>134</sup> Véase <https://iccwbo.org/wp-content/uploads/sites/3/2020/03/icc-forcemajeure-hardship-clauses-march2020.pdf>; Reglamento (UE) núm. 833/2014 del Consejo, art. 11.1.

<sup>135</sup> Cámara de Comercio de Estocolmo, *Stati c. Kazakhstan*, Laudo de 19 de diciembre de 2013, págs. 154 a 161, disponible en [www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw3083.pdf](http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw3083.pdf).

<sup>136</sup> Katrovskaya E. A., “Sanctions challenges in the field of international commercial arbitration in 2022 and the ways to overcome them”, *International Law*, vol. 1 (2023), pág. 3. Puede consultarse en <https://cyberleninka.ru/article/n/sanktsionnye-vyzovy-v-sfere-mezhdunarodnogo-kommercheskogo-arbitrazha-v-2022-godu-i-sposoby-ih-preodoleniya/viewer>.

<sup>137</sup> Freshfields, “International arbitration in 2024”, pág. 9. Disponible en <https://www.freshfields.us/492fb0/globalassets/our-thinking/campaigns/international-arbitration/2024/pdfs/arbitration-top-trends-2024--english.pdf>.

<sup>138</sup> Véanse [https://viac.eu/en/arbitration/content#c\\_Enforcement\\_of\\_arbitral\\_awards](https://viac.eu/en/arbitration/content#c_Enforcement_of_arbitral_awards); y Melissa Ordonez y Lucas Aubry, “Impact of Russian Sanctions on International Arbitration – an update”, *Legal Industry Review*, vol. 3 (2023), pág. 28.

indirectamente, en todo o en parte, por las medidas impuestas en virtud del Reglamento 833”<sup>139</sup>.

#### IV. Capacidad nacional para garantizar el derecho a un juicio imparcial

53. La Relatora Especial constata las múltiples informaciones sobre los problemas causados por las sanciones unilaterales a los sistemas judiciales de los Estados, que se vuelven más vulnerables ante la presión política y económica y la escasez de recursos<sup>140</sup>. Las comunicaciones contienen referencias al gran número de puestos vacantes de policías, investigadores, secretarios, peritos, jueces, fiscales y otros profesionales del derecho (hasta el 50 %) <sup>141</sup>; la ausencia o la insuficiencia de repuestos, equipos y productos reactivos de peritaje forense, de recursos y suministros logísticos y de transporte, y de recursos y programas informáticos para el funcionamiento adecuado de la justicia en línea; el amontonamiento de casos judiciales; la falta de recursos para la creación de nuevos tribunales<sup>142</sup>; el escaso acceso a cursos, conocimientos especializados, técnicas y tecnologías y el deficiente intercambio de información, lo que impide que el personal adquiera conocimientos y competencias<sup>143</sup>; la reducción de la capacidad de los Estados para prestar asistencia letrada gratuita<sup>144</sup>; y la necesidad de utilizar otros medios, a menudo en línea, para los procedimientos judiciales<sup>145</sup>, lo que también plantea problemas relacionados con la conectividad, los programas informáticos y las dificultades operativas<sup>146</sup>.

54. Las razones mencionadas, junto con la necesidad de buscar otras formas de realizar transacciones y transferencias de dinero, aumentan el riesgo de influir en las decisiones judiciales, y también el riesgo de corrupción<sup>147</sup>. Múltiples informes sirven para reflexionar sobre la reticencia de los particulares y las empresas a utilizar los mecanismos judiciales para la protección de sus derechos en los casos de sanciones debido a la falta de confianza en los tribunales de los países sancionadores o a la imposibilidad de hacer cumplir las decisiones adoptadas por los tribunales nacionales en el país de residencia<sup>148</sup>.

55. La Relatora Especial también tiene presentes las repercusiones de las sanciones unilaterales en la cooperación internacional, en particular en materia penal. Los informes demuestran que las sanciones afectan al intercambio de información, la obtención de pruebas en el extranjero, la extradición y las actividades colectivas para reprimir el terrorismo y otros tipos de delitos transfronterizos, y dificultan la aplicación de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, los

<sup>139</sup> Centro de Arbitraje Internacional de Hong Kong, *Linde c. RusChemAlliance*, Caso núm. A23039, Decisión, 27 de septiembre.

<sup>140</sup> Comunicación presentada por Asociación Civil Grupo SURES; [A/HRC/51/33/Add.2](#), párrs. 58 y 59.

<sup>141</sup> Comunicación presentada por Asociación Civil Grupo SURES.

<sup>142</sup> Comunicaciones presentadas por la República Árabe Siria, la República Bolivariana de Venezuela y Asociación Civil Grupo SURES.

<sup>143</sup> Comunicaciones presentadas por la República Árabe Siria, Broken Chalk y Asociación Civil Grupo SURES; véase también [A/HRC/48/59/Add.2](#); Alexander Evert Gerritsen, “The value and limitations of the European Union’s restrictive measures/sanction regimes as a foreign policy tool to achieve objectives”, tesis de maestría (2022).

<sup>144</sup> Comunicaciones presentadas por la República Árabe Siria y la República Dominicana.

<sup>145</sup> Comunicación presentada por la República Bolivariana de Venezuela.

<sup>146</sup> Comunicación presentada por Asociación Civil Grupo SURES.

<sup>147</sup> Comunicación presentada por la República Dominicana; [A/HRC/51/33/Add.2](#), párrs. 58 y 59; [A/HRC/48/59/Add.2](#), párr. 58.

<sup>148</sup> Véase [A/HRC/57/55/Add.1](#).

convenios para la represión de los delitos transfronterizos y los tratados de cooperación y asistencia recíproca en asuntos penales, lo que redundará en impunidad y afecta al acceso de las víctimas de estos delitos a la justicia<sup>149</sup>.

56. También existen informes de que la designación de altos funcionarios judiciales y otros profesionales del derecho afecta a la cooperación efectiva en asuntos penales y judiciales<sup>150</sup>, impide la participación activa en los foros internacionales y limita la celebración y aplicación de acuerdos de cooperación interinstitucional y otros convenios pertinentes<sup>151</sup>. Estas designaciones políticamente motivadas no suelen prever ninguna posibilidad de recurso, lo que, según se denuncia, vulnera la presunción de inocencia, los derechos a la propiedad, el derecho a la reputación, la libertad de circulación y el derecho a un juicio imparcial<sup>152</sup>.

## V. Conclusiones y recomendaciones

### A. Conclusiones

57. La Relatora Especial expresa su grave preocupación por los efectos agravantes de todos los tipos de sanciones primarias, los medios para ejecutarlas y el consiguiente exceso de celo en su cumplimiento en todas las categorías de derechos humanos, no solo de las personas directamente designadas, sino también de las que tienen algún vínculo con el país objeto de las sanciones, incluida la población en general. La mayor preocupación se refiere al hecho de que ninguno de estos derechos está salvaguardado por el acceso efectivo a la justicia como parte integral del derecho universalmente reconocido a la reparación en caso de violación de los derechos humanos.

58. El derecho a los recursos previstos en la ley, el acceso a la justicia y el derecho a un juicio imparcial, así como la presunción de inocencia, constituyen un orden primordial para la protección de todas las categorías de derechos humanos, entre ellos los derechos económicos, sociales y culturales, en todas las situaciones, incluso frente a todo tipo de sanciones unilaterales. El derecho a la protección judicial, incluido el derecho a acceder a la justicia para la protección de los derechos violados, no se limita a los casos de acusación penal contra las personas afectadas.

59. El acceso a la justicia como salvaguardia primordial de todas las categorías de derechos humanos debe entenderse en sentido amplio e incluye:

- Igual protección de la ley sin discriminación alguna
- Presunción de inocencia
- Tutela efectiva de los tribunales frente a las penas, y otros elementos para un juicio imparcial
- Justiciabilidad de todas las categorías de derechos humanos
- Acceso a los medios de protección de los derechos humanos a través de la propia resolución
- Acceso a asistencia letrada asequible

<sup>149</sup> Comunicación presentada por la República Dominicana; Anton Moiseienko, "Due process and unilateral targeted sanctions", *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions* (Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2021), págs. 405 a 423.

<sup>150</sup> Comunicación presentada por Asociación Civil Grupo SURES.

<sup>151</sup> Comunicación presentada por Guatemala.

<sup>152</sup> *Ibid.*

- Acceso a documentos y pruebas, y transparencia
- Acceso a las sentencias por escrito y debidamente motivadas
- Acceso a recurso de apelación
- Conocimiento de los medios para acceder a la justicia
- Respeto del estado de derecho frente a un orden basado en normas
- Seguridad jurídica
- Acceso a recursos jurídicos y a la reparación

60. El acceso a la justicia y el consiguiente derecho a la reparación de las violaciones de los derechos humanos frente a las sanciones unilaterales es una parte integrante de la protección de los derechos humanos que actualmente está poco desarrollada en los planos nacional, regional y universal. También constituye una vía importante para el establecimiento de mecanismos de restitución, compensación y reparación de las violaciones de los derechos humanos resultantes de las sanciones unilaterales, de los medios para su aplicación y del exceso de celo en su cumplimiento.

61. Dado que las sanciones unilaterales se califican como un instrumento de política exterior, el uso de sanciones civiles y penales para eludir las contradice las normas universales del derecho penal. Las medidas no penales no pueden aplicarse por medios penales, en particular porque las sanciones unilaterales primarias contravienen el derecho internacional.

62. Las medidas coercitivas unilaterales, los medios para su aplicación y el exceso de celo en su cumplimiento provocan violaciones manifiestas de los derechos humanos de la población de los países sancionados; por tanto, todos los órganos de las Naciones Unidas pueden aplicar plenamente las normas de la Organización en materia de reparación por violaciones flagrantes de los derechos humanos.

63. La incertidumbre y la profusión de las obligaciones de cumplimiento, la falta de transparencia en la adopción de decisiones, la falta de transparencia y de comunicación de la información utilizada como motivo para la designación y la confiscación de bienes por las aduanas, los largos, costosos e ineficaces procesos administrativos o de apelación para la supresión de nombres de la Lista, las dificultades para obtener acceso a cualquier forma de protección en los países sancionadores y en otros países, y la falta de voluntad de los profesionales del derecho en los países sancionadores para representar los casos de las empresas y los particulares afectados por las sanciones unilaterales constituyen violaciones del derecho de acceso a la justicia y del derecho a un recurso efectivo.

64. La presunción de legalidad de las sanciones unilaterales y la presunción refutable de culpabilidad de las empresas y las personas sancionadas son contrarias al derecho internacional, en particular a los principios de responsabilidad por hechos ilícitos en los planos nacional e internacional, entre ellos el principio de presunción de inocencia, que es una norma imperativa del derecho internacional. Los Estados no pueden trasladar la carga de la prueba de la legalidad de su actividad a los particulares o las empresas sancionados. La carga de la prueba de la ilegalidad de las acciones u omisiones de las empresas y los particulares sometidos a cualquier tipo de sanción corresponde a los Estados, y únicamente si se acredita satisfactoriamente la existencia de jurisdicción estatal.

65. La evolución actual de la legislación sobre la prestación de asistencia letrada, la supresión de la difamación y la desinformación y la penalización de la elusión de los regímenes de sanciones y las políticas pertinentes socavan los principios y normas

del ejercicio de la profesión jurídica y convierten a los abogados en víctimas de sanciones en lugar de en garantes de la promoción y protección de los derechos humanos. Así pues, se les impide ejercer adecuadamente sus funciones, lo que afecta a los derechos humanos de las personas a las que tratan de proteger.

66. A pesar de la existencia de una amplia jurisprudencia en materia de sanciones unilaterales, ni el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ni los tribunales nacionales de los Estados sancionadores prevén un acceso adecuado a la justicia y al derecho de recurso y reparación de conformidad con las normas jurídicas internacionales.

## **B. Recomendaciones**

67. **Los Estados Miembros de las Naciones Unidas deben:**

a) **Utilizar todos los mecanismos disponibles de resolución internacional, incluidos la Corte Internacional de Justicia y el Órgano de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio (OMC), como mecanismos para hacer cumplir las obligaciones internacionales y proteger los derechos humanos. Las sanciones unilaterales, los medios para su aplicación y el exceso de celo en su cumplimiento vulneran el amplio alcance de los tratados internacionales en diversos ámbitos del derecho internacional como las obligaciones derivadas de la pertenencia a la OMC, los acuerdos comerciales, fiscales, de inversión y de cooperación, los acuerdos de asistencia recíproca en asuntos civiles y penales y de ejecución recíproca de las resoluciones judiciales, el derecho relativo a la seguridad internacional, la represión de los delitos transfronterizos y la lucha contra el terrorismo internacional, el derecho aéreo y marítimo, y la inmunidad judicial de los Estados y sus bienes. La utilización de sanciones unilaterales como medio de solución de controversias internacionales e instrumento de política exterior es ilegal según el derecho internacional;**

b) **De conformidad con el principio de diligencia debida, velar por que los acuerdos internacionales de todo tipo se apliquen de conformidad con el derecho convencional internacional. No se permite la retirada o suspensión unilateral de un tratado internacional como forma de sanción unilateral a menos que se realice de conformidad con el derecho convencional internacional;**

c) **Utilizar medios de protección diplomática para proteger los derechos de los afectados por sanciones unilaterales;**

d) **Establecer instrumentos de asistencia letrada a título gratuito para que las personas afectadas puedan presentar casos de sanciones tanto a nivel nacional como internacional.**

68. **Los Estados sancionadores y las organizaciones regionales deben:**

a) **Asegurarse de que los medios unilaterales de presión no infringen sus obligaciones internacionales y se mantienen dentro de los límites de las contramedidas de conformidad con la ley de responsabilidad internacional. Todas las medidas no conformes con lo anterior y no autorizadas directamente por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas constituyen medidas coercitivas unilaterales y deben ser levantadas;**

b) **Proporcionar sin discriminación alguna acceso a la protección judicial de todos los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales, afectados por las sanciones unilaterales, los medios para su aplicación y el exceso de celo en su cumplimiento, mediante procedimientos asequibles, rápidos, claros y transparentes, con acceso sin trabas a la asistencia letrada sin costos desproporcionados, a la solicitud de licencias y al uso de la**

información de inteligencia, independientemente de la calificación nacional a los regímenes de sanciones unilaterales;

c) Velar por que los acuerdos internacionales de todo tipo se apliquen de conformidad con el derecho convencional internacional y el principio de diligencia debida. No se permite la retirada o suspensión unilateral de un tratado internacional como forma de sanción unilateral a menos que se realice de conformidad con el derecho convencional internacional;

d) Garantizar que el ejercicio de la abogacía en casos de sanciones no sea calificado como infracción civil o penal de los abogados con el fin de preservar la integridad de los profesionales del derecho. Los abogados no deben correr ningún riesgo para su reputación en tales casos;

e) Derogar toda la legislación nacional orientada a criminalizar o penalizar la elusión de los regímenes de sanciones por ser contradictoria con las normas de un juicio imparcial y la presunción de inocencia;

f) Poner fin a la práctica de emitir documentos explicativos o interpretativos no vinculantes relacionados con las sanciones, ya que aumentan la incertidumbre y la confusión y dan lugar a un exceso de celo generalizado en el cumplimiento de las mismas;

g) Eliminar y prevenir en lo sucesivo cualquier discriminación basada en la nacionalidad, el origen, el lugar de residencia, el teléfono, la dirección del protocolo de Internet (IP) en el país objeto de las sanciones, o en la existencia de cualquier otro vínculo con ese país, y combatir dicha discriminación mediante la instauración de un acceso efectivo a la justicia;

h) Permitir el nombramiento de los nuevos miembros del Órgano de Apelación de la OMC para reanudar su funcionamiento como mecanismo autorizado de solución de controversias en el ámbito del comercio.

69. La Corte Penal Internacional debe acelerar el ejercicio de su competencia en el caso Venezuela II<sup>153</sup> con el fin de evaluar el impacto humanitario de las sanciones unilaterales, los medios para su aplicación y el exceso de celo en su cumplimiento, ya que otros países como la República Árabe Siria, que sufre una devastadora crisis humanitaria exacerbada dramáticamente por el uso de las sanciones unilaterales, podrían presentar casos similares.

70. Los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas deben aceptar casos de violaciones de los derechos humanos cometidas por los Estados sancionadores en el ámbito de los tratados de derechos humanos pertinentes como forma de garantizar el acceso a la justicia y a recursos efectivos. El acceso a los órganos creados en virtud de tratados en los casos de sanciones no puede estar condicionado al agotamiento de los recursos internos, ya que esto impide que las personas afectadas puedan acceder a la justicia de manera significativa.

71. El Comité de Derechos Humanos debe:

a) Atender el problema de los impedimentos para ejercer el derecho a un juicio imparcial, la presunción de inocencia, el acceso a la justicia y el derecho a un recurso efectivo cuando los derechos humanos se ven afectados por las sanciones unilaterales, los medios para hacerlas cumplir y el exceso de celo en su cumplimiento;

<sup>153</sup> Véase e [www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/200212-venezuela-referral.pdf](http://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/200212-venezuela-referral.pdf). véase también [www.icc-cpi.int/venezuela-ii](http://www.icc-cpi.int/venezuela-ii).

b) Modificar la observación general núm. 32 (2007), relativa al artículo 14, derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, a fin de tener debidamente en cuenta las dificultades y los obstáculos con que tropieza el acceso a la justicia frente a las sanciones unilaterales, los medios para hacerlas cumplir y el exceso de celo en su cumplimiento.

72. El Secretario General, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y otras entidades de las Naciones Unidas deben abordar el problema de la legalidad y el impacto humanitario de las sanciones unilaterales primarias, los medios para su aplicación y el exceso de celo en su cumplimiento dentro de los debates más amplios en torno a la extraterritorialidad, el uso cada vez mayor de complicados documentos no vinculantes y no jurídicos que interpretan los regímenes de sanciones, y los obstáculos al acceso a la justicia como una amenaza para el estado de derecho.

73. Todas las partes interesadas deben evaluar la posibilidad de establecer un mecanismo de rendición de cuentas y reparación para las víctimas de las sanciones unilaterales, los medios para su aplicación y el exceso de celo en su cumplimiento por parte de terceros Estados y agentes privados, y el algoritmo para ello, a partir de los datos de seguimiento recopilados por los Estados y otros agentes, como forma de garantizar el acceso a la justicia y la reparación efectiva de las violaciones de los derechos humanos por las sanciones unilaterales.

---