

# “SANCIONES” ECONÓMICAS UNILATERALES EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNACIONAL: ¿VALE TODO O LÍMITES NECESARIOS A LOS ATAVISISMOS REPRESIVOS DE UNA SOCIEDAD INTERNACIONAL PRECOMUNITARIA?

## *UNILATERAL ECONOMIC “SANCTIONS” IN THE INTERNATIONAL LEGAL ORDER: ANYTHING GOES OR NECESSARY LIMITS TO THE REPRESSIVE ATAVISMS OF A PRE-COMMUNITY INTERNATIONAL SOCIETY?*

HAROLD BERTOT TRIANA\*

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN. II. ¿FLANQUEADO EL PRINCIPIO DE NO INTERVENCIÓN POR UNA PRÁCTICA ESTATAL UNILATERAL EXTENDIDA? III. ¿HAY VIDA MÁS ALLÁ DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS? ¿UNA EVENTUAL NORMA DE DERECHO CONSUECUDINARIO EN CONTRA DE LAS SANCIONES ECONÓMICAS UNILATERALES? IV. ¿SANCIONES “INDISCRIMINADAS” CONTRA LA POBLACIÓN GENERAL DE UN ESTADO? ¿ALGÚN LÍMITE? V. CONCLUSIONES.

**RESUMEN:** El artículo analiza las “sanciones” económicas unilaterales en los marcos del principio de no intervención y en relación con posibles límites en el derecho internacional de los derechos humanos. En conexión con este debate argumenta si la práctica estatal con estas acciones unilaterales plantea alguna contradicción con las funciones atribuidas al Consejo de seguridad de las Naciones Unidas en el proceso de comunitarización de la sociedad internacional tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. Se analiza también el impacto de una posición mayoritaria de Estados en los marcos de las Naciones Unidas sobre las “sanciones” económicas en la consolidación de normas de derecho internacional consuetudinario, o en su eventual nacimiento. Finalmente se abordan los posibles límites en el derecho internacional de los derechos humanos a estas prácticas unilaterales cuando tienen un alcance general e indiscriminado en la población de un Estado.

**ABSTRACT:** *The article analyzes unilateral economic “sanctions” within the framework of the principle of non-intervention and in relation to possible limits in international human rights law. In connection with this debate, it argues whether the state practice with these unilateral actions poses any contradiction with the functions attributed to the United Nations Security Council in the process of communitarization of international society after the end of the Second World War. The impact of a majority position of States in the United Nations frameworks on economic “sanctions” on the consolidation of norms of customary international law, or on their eventual birth, is also analyzed. Finally, the possible limits in international human rights law to these unilateral practices are addressed when they have a general and indiscriminate reach among the population of a State.*

**PALABRAS CLAVE:** “sanciones” económicas unilaterales, comunitarización de la sociedad internacional, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional consuetudinario.

---

Fecha de recepción del trabajo: 1 de febrero de 2024. Fecha de aceptación de la versión final: 24 de abril de 2024.

\* Profesor de Derecho Internacional Público (Acreditado Contratado Doctor) de la Universidad Internacional de la Empresa (UNIE) (Madrid). Email: [harold.bertot@universidadunie.com](mailto:harold.bertot@universidadunie.com)

**KEYWORDS:** *unilateral economic “sanctions”, communitarization of international society, United Nations Security Council, international human rights law, customary international law.*

## I. INTRODUCCIÓN

Controversias a granel para el Derecho internacional, si se quiere, son las denominadas “medidas coercitivas unilaterales”, y dentro de estas las llamadas “sanciones (medidas) económicas unilaterales” (aquí incluimos también las de carácter financiero y comercial)<sup>1</sup>, que son adoptadas y aplicadas entre Estados u organizaciones internacionales contra Estados terceros. ¿Son compatibles con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y con el Derecho internacional? ¿Tienen cobertura legal al igual de las que adopta o autoriza el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas conforme a la propia la Carta?<sup>2</sup> ¿Es congruente con una sociedad internacional en busca de institucionalizar en una organización internacional de carácter universal la aplicación de medidas *represivas* a nombre de una “comunidad internacional”?

Dos bloques fundamentales se pueden identificar en las respuestas a estas preguntas, como más adelante profundizaremos. Aspectos polémicos se imbrican en álgidas controversias de larga discusión<sup>3</sup>, que no escapa a las visiones entre el denominado Primer Mundo y el Tercer Mundo.<sup>4</sup> En la retórica, Estados como China y Rusia, con una práctica contradictoria, han asumido una suerte de liderazgo en la cruzada internacional de los Estados del *Sur Global* contra estas prácticas. En el marco del *Movimiento de Países No Alineados*<sup>5</sup> o del *Grupo de los 77*

1 Así como aquellas que tiene un potencial impacto negativo en la economía de un Estado, como las denominadas “sanciones cibernéticas” o “prohibiciones de viajes”, entre otras. *Vid.*, *Medidas coercitivas unilaterales: noción, tipos y calificación Informe de la Relatora Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos*, Alena Douhan, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/48/59, 8 de julio de 2021, párrs. 40-48. En este orden, se ha expuesto una clasificación que distingue también, dentro de las “sanciones económicas”, las llamadas “sanciones sectoriales” que “se aplican de manera no selectiva a personas y organizaciones de un ámbito particular de la economía sin que aparentemente haya razón o vulneración alguna que difiera sustancialmente de las que han motivado las sanciones selectivas tradicionales” (Ibíd., párr.31); las “sanciones selectivas” “que afectan a personas o empresas incluidas en una lista” (Ibíd., párr.35); o las “sanciones secundarias”, que serían “medidas adoptadas extraterritorialmente contra terceros Estados o nacionales o entidades de un tercer Estado por su comercio, cooperación o asociación con los afectados por las sanciones primarias o con los que ayudan a eludir los efectos de estas sanciones”, y en cual también se incluyen “los castigos civiles y penales impuestos por los países contra sus propios nacionales”. (Ibíd., párr. 53).

2 *Vid.*, entre otros, artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas.

3 *Vid.*, por ejemplo: PELLET, A.; MIRON, A., “Sanctions”, en *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2012, vol. IX, pp. 1-15; ASADA, M. (ed.), *Economic Sanctions in International Law and Practice*, Routledge, Taylor & Francis Group, London, New York, 2020; MAROSSI, A. Z. y BASSETT, M. R. (eds.), *Economic Sanctions under International Law Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy, and Consequences*, Asser Press, Springer, 2015.

4 *Vid.*, por ejemplo, recientemente a: SUBEDI, S. P., “The Status of Unilateral Sanctions in International Law”, en SUBEDI, S. P. (ed.), *Unilateral Sanctions in International Law*, Oxford, London, New York, New Delhi, Sidney: Hart Publishing, 2021, pp.19-60.

5 Documento Final de la 16ª Conferencia Ministerial y Reunión Conmemorativa del Movimiento de Países No Alineados, celebrada en Bali (Indonesia) del 23 al 27 de mayo de 2011. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/404/83/PDF/N1140483.pdf?OpenElement>. También el

(y China), la crítica se extiende también a las nefastas consecuencias que traen aparejadas las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad.<sup>6</sup>

Desde hace algún tiempo este tipo de medidas dejaron de tener exclusivamente como victimarios y víctimas a los Estados más poderosos contra los débiles. La cruzada “sancionatoria” entre poderosos como Estados Unidos, China, Rusia y la Unión Europea –sin mencionar a otros– es hoy una cotidianidad presentada con total normalidad. De ahí que normativas para blindarse empiecen a ganar cuerpo<sup>7</sup> como un modo mitigar los efectos de una realidad cada vez más desconcertante y en la que el Derecho internacional se ha visto acosado por muchos flancos.

Las esferas de posibles impactos de estas medidas unilaterales de coerción económica en el orden jurídico internacional son varias<sup>8</sup>: en el cumplimiento de disposiciones convencionales relativas al comercio, la cooperación, etc.; en restricciones en materia de libertad de navegación y de comercio internacionales; en afectaciones descarnadas a la soberanía de otros Estados cuando se trata de medidas con efectos extraterritoriales; en la infracción de acuerdos o compromisos contraídos al cobijo de la Organización Mundial del Comercio, cuya práctica ha provocado un enorme activismo de su mecanismo de solución de diferencias; entre otros. Por si fuera poco, recientemente se incorpora el debate si pueden llegar a ser hechos constitutivos de *crímenes de lesa humanidad*.<sup>9</sup>

---

Documento Final de la 18ª Cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno de los Países No Alineados, celebrada en Bakú (República de Azerbaiyán) los días 25 y 26 de octubre de 2019. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/369/14/PDF/N1936914.pdf?OpenElement>; “Political Declaration of New York”, Chair of the Coordinating Bureau of the Non-Aligned Movement, 20 de septiembre de 2017. Disponible en: [https://un.mfa.gov.by/docs/joint\\_statement\\_of\\_the\\_non\\_aligned\\_movement.pdf](https://un.mfa.gov.by/docs/joint_statement_of_the_non_aligned_movement.pdf)

6 Documento Final, XVI Conferencia Ministerial y la Reunión Conmemorativa del Movimiento de Países No Alineados Bali – Indonesia 23 – 27 mayo 2011, párr. 82.5. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/404/83/PDF/N1140483.pdf?OpenElement>.

7 Ver por ejemplo el reciente *Reglamento (UE) 2023/2675 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección de la Unión y de sus Estados miembros frente a la coerción económica por parte de terceros países* de 22 de noviembre de 2023. China regula expresamente “contramedidas” contra personas u organizaciones que participen en “medidas restrictivas discriminatorias” contra los ciudadanos chinos o “interfieran” en los asuntos internos de China, para lo cual prevé un conjunto de sanciones al amparo de la *Ley de la República Popular China para contrarrestar las sanciones extranjeras* de 2021. Entre las “contramedidas” se encuentra: “(1) Not issuing visas, denying entry, canceling visas, or deportation; (2) Sealing, seizing, or freezing movable property, real estate, and all other types of property within the [mainland] territory of our country; (3) Prohibiting or restricting relevant transactions, cooperation, and other activities with organizations and individuals within the [mainland] territory of our country; (4) Other necessary measures.” “Law of the People’s Republic of China on Countering Foreign Sanctions”, June 10, 2021. Disponible en: <https://www.chinalawtranslate.com/en/counteringforeignsanctions/>

8 En este sentido, puede verse un interesante trabajo de la década del 70: BOWETT, D. W., “Economic Coercion and Reprisals by States”, *Virginia Journal of International Law*, vol. 13, núm. 1, 1972, pp. 1-12.

9 *Annex II to the Prosecution’s Provision of the Supporting Document of the Referral Submitted by the Government of Venezuela, Situation in the Bolivarian Republic of Venezuela II*, ICC-01/20-4-AnxII, párrs. 70 y ss. Puede consultarse: AKANDE, D.; AKHAVAN, P.; BJORGE, E., “Economic Sanctions, International Law, and Crimes Against Humanity: Venezuela’s ICC Referral”, *American Journal of International Law*, vol. 115, núm. 3, 2021, pp. 493-512. Ver también a: DÍAZ GALÁN, E., “Venezuela ante la Corte Penal

En este trabajo se reflexionará sobre necesarios límites a estas prácticas represivas o sancionatorias. Se centrará la mirada en el impacto de estas medidas en el principio de no intervención en el Derecho internacional, así como su estado con respecto a posibles restricciones en el derecho internacional de los derechos humanos. Es un análisis a sabiendas de las diversas apreciaciones de *lege data* sobre la ausencia de violación del derecho internacional con la imposición de medidas económicas unilaterales contra un Estado en determinados contextos y en cumplimiento de determinados requisitos. El ordenamiento jurídico internacional permite adoptar en las relaciones bilaterales de los Estados, o de organizaciones internacionales contra Estados terceros, medidas económicas que pueden encontrar justificación en forma de *contra-medidas*, *retorsiones*, etc.<sup>10</sup>, o en el marco de las obligaciones internacionales propias de estas organizaciones internacionales.

De modo que si estas medidas pudieran entenderse en el campo de las *retorsiones* o las *con-tramedidas*, el problema estaría en constatar que precisamente cumplen con los requerimientos para ser tal,<sup>11</sup> y cuál puede ser el límite en su aplicación con respecto al estado actual de derecho internacional de los derechos humanos, siguiendo el límite sostenido por la CDI en el *Texto del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*.<sup>12</sup> La cuestión realmente conflictiva de encajar en los marcos de la “legalidad internacional” serían aquellas medidas económicas unilaterales, que sin ser lo uno ni lo otro, y sin adoptarse o aplicarse al amparo de decisiones del Consejo de Seguridad de la ONU, campean por su respeto en el orden jurídico internacional.

Son frecuentes opiniones doctrinales que extienden los límites legales de estas prácticas, nocivas y de enormes perjuicios para la población de Estados frágiles económicamente (entiéndase Estados del *Tercer Mundo*, del *Sur Global*, o en *vías de desarrollo*, etc.), y tratan de vender la idea de la imposibilidad de encontrar contención de modo satisfactorio en los marcos de normas y principios como el de no intervención. Existen casos de difícil evasión (como el conocido “bloqueo” a Cuba<sup>13</sup>), pero aun ante estas situaciones la prohibición de no intervenir se ha debilitado hasta el extremo de ser franqueado por una práctica cada vez más recurrente de los Estados, que se replica y justifica en la doctrina, y que se impone hegemónicamente en la

---

Internacional (CPI): algunas cuestiones sobre el crimen de lesa humanidad”, *Revista de Derecho YACHAQ*, núm. 14, 2022, pp.165-184.

- 10 Existe una amplia bibliografía sobre este tema. *Vid.*, Cfr. HAPPOLD, M., “Economic Sanctions and International Law: An Introduction”, en MATTHEW, H. y EDEN, Paul, E. (eds.), *Economic Sanctions and International Law*, Hart Publishing, Oxford, Portland, Oregon, 2016, pp.2-3; LOWE, V. y TZANAKOPOULOS, A., “Economic Warfare”, en WOLFRUM, R. (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2012; RUYS, Tom, “Sanctions, Retorsions and Countermeasures: Concepts and International Legal Framework”, en DEN HERIK, L. (ed.), *Research Handbook on UN sanctions and international law*, Edward Elgar Publishing, 2016, pp.19-51; MIRON, A., “Countermeasures and Sanctions”, *Courses of the Summer School on Public International Law*, t. X, vol. X, Moscú, 2022, pp.10-79.
- 11 *Vid.*, Artículos del 49 al 51 del “Texto del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos”, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2001, Vol. II, 2da parte.
- 12 *Ibíd.*, artículo 50, b).
- 13 *Vid.*, entre otras disposiciones jurídicas que conforman este “bloqueo”: Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996.

construcción de consensos internacionales. Las líneas que siguen intentan cuestionar el estado del derecho internacional en esta materia, aunque por razones de espacio se limita a su análisis en los marcos del mencionado principio de no intervención y en su relación con los derechos humanos. En igual sentido intentará brindar respuestas a la pregunta sobre la existencia o no de una eventual norma de derecho internacional consuetudinario contra estas prácticas sancionatorias.

## **II. ¿FLANQUEADO EL PRINCIPIO DE NO INTERVENCIÓN POR UNA PRÁCTICA ESTATAL UNILATERAL EXTENDIDA?**

Las discusiones sobre la licitud o no de las “sanciones” o medidas unilaterales de carácter económico, enfrentan de inicio su encaje en las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas. Desde los trabajos preparatorios, sobre todo por las posiciones de Estados del antiguo campo socialista u otros del tercer mundo, se intentó arrimar la coerción económica a su prohibición por el artículo 2 (4), al incluirla como una forma de “uso de la fuerza”. Este criterio no se impuso –sostenido fundamentalmente por los Estados occidentales– y se limitó a entender su alcance al aspecto militar.<sup>14</sup> Esto explica que la discusión por lo general se traslade a una interpretación de la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas de 24 de octubre de 1970, expresiva en su momento del consenso de la comunidad internacional sobre ciertos principios que debían ser “básicos” o “constitucionales” para la convivencia de los Estados.

Se puede coincidir que la formulación recogida en el preámbulo de esta declaración, que aludió al “deber de los Estados de abstenerse, en sus relaciones internacionales, de ejercer coerción militar, política, económica o de cualquier otra índole contra la independencia política o la integridad territorial de cualquier Estado”, tiene reservado ese lugar –en el preámbulo– por no haber concitado el consenso de los Estados para la inclusión de la “coerción económica” como un supuesto de “fuerza” relativo al principio de “prohibición del uso de la fuerza”.<sup>15</sup> Esto coloca la conveniencia de analizar estas medidas de coerción económica de conformidad con el tercer principio, cuando establece en los marcos del “principio relativo a la obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados” que: “Ningún Estado puede aplicar o fomentar el uso de medidas económicas, políticas o de cualquier otra

---

14 *Vid.*, por ejemplo: GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M. J., *El Derecho Internacional en la encrucijada. Curso general de Derecho Internacional Público*, 2a ed., Editorial Trotta, 2008, pp.69-72; CORTEN, O., “The Prohibition of the Use of Force”, en VIÑUALES, J.E. (ed.), *The UN Friendly Relations Declaration at 50 An Assessment of the Fundamental Principles of International Law*, Cambridge University Press, 2020, pp. 51-71, p.54; SHAW, M. N., *International Law*, 9a ed., Cambridge University Press, 2021, p.1008.

15 *Vid.*, por ejemplo: BOWETT, D. W., “International Law and Economic Coercion”, *Virginia Journal of International Law*, vol. 16, núm. 2, 1976, pp. 245-260; ROSENSTOCK, R., “The Declaration of Principles of International Law Concerning Friendly Relations: A Survey”, *The American Journal of International Law*, vol. 65, núm. 5, 1971, pp. 713-735, pp.724-725.

índole para coaccionar a otro Estado a fin de lograr que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos y obtener de él ventajas de cualquier orden”.<sup>16</sup>

En los contornos resaltados en su momento por la Corte Internacional de Justicia (CIJ), el punto problemático en esta cuestión descansa en la determinación de cuándo existe “coerción”<sup>17</sup>, y en consecuencia cuándo un acto de simple “interferencia” se convierte en una “intervención” para el derecho internacional.<sup>18</sup> Este es un tema realmente espinoso y con difíciles lecturas en la doctrina. No considerar en muchas ocasiones este tipo de medidas como posiciones que traspasan el umbral de la simple “interferencia” para entrar con todos los honores en manifestaciones de “intervenciones” abiertas, es una cuestión de fe en la que se embarcan no pocos autores. Es necesario buscar un equilibrio ante tendencias que elevan el estándar de “intervención” hasta vaciar prácticamente de contenido este principio prohibitivo y enflaquecer sus límites hasta contornos insospechados. En ocasiones pareciera en varios autores que la constatación de una “intervención” en derecho internacional debe someterse a un camino duro, intransitable, como si se hubiera forjando en acero una presunción *iuris tantum*.

El enorme impacto que pueden tener estas “sanciones” para un Estado, catastróficas no pocas veces, lastradas de declaraciones o normativas dirigidas precisamente a “provocar cambios de gobiernos o regímenes”, por más que coyunturalmente se enmascaren de “preocupaciones” por derechos humanos” o por la “democracia” de un Estado, no parecen en verdad que puedan discutirse de modo lógico o racional. En estos contornos, el debate para los que achican el

---

16 Previamente la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en su artículo 20 se había establecido: “Ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza”. Ver también la Resolución 3171 (XXVIII) de 17 de diciembre de 1973, titulada “Soberanía permanente sobre los recursos naturales” y la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados que establece en su artículo 32: “Ningún Estado podrá emplear medidas económicas, políticas o de ninguna otra índole, ni fomentar el empleo de tales medidas, con objeto de coaccionar a otro Estado para obtener de él la subordinación del ejercicio de sus derechos soberanos.” Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General de la ONU, 12 de diciembre de 1974.

17 La sentencia de fondo de la Corte Internacional de Justicia en el conocido asunto *Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua (Nicaragua c. Estados Unidos de América) de 1986*, fue determinante para fijar los contornos de este principio en el derecho internacional consuetudinario: “A prohibited intervention must accordingly be one bearing on matters in which each State is permitted, by the principle of State sovereignty, to decide freely. One of these is the choice of a political, economic, social and cultural system, and the formulation of foreign policy. Intervention is wrongful when it uses methods of coercion in regard to such choices, which must remain free ones. The element of coercion, which defines, and indeed forms the very essence of, prohibited intervention, is particularly obvious in the case of an intervention which uses force, either in the direct form of military action, or in the indirect form of support for subversive or terrorist armed activities within another State.” *Militar and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986*, párr.205. “As a threshold matter, it is unclear whether economic interference constitutes a form of ‘coercion’ within the meaning of the nonintervention norm.” CLEVELAND, S. H., “Norm Internalization and U.S. Economic Sanctions”, *The Yale Journal of International Law*, vol. 26, núm. 1, p.53. “La prueba del *animus* de coerción puede ser diabólica”, expresaría BROTONS, R., *et al.*, *Derecho Internacional. Curso General*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p.103.

18 Cfr. TZANAKOPOULOS, A., “The Right to be Free from Economic Coercion”, *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, vol 4, núm. 3, 2015, pp.616-633.

campo de aplicación del principio de no intervención se desliza con mayor ventaja a informar o determinar los criterios sobre su licitud o no con base en la práctica de los Estados. Y es entonces cuando la permisión de comportamientos de “coerción” económica, a partir de una práctica estatal extendida, inclina la balanza para considerar su conformidad con el ordenamiento jurídico internacional, al apelar, *inter alia*, a la ausencia de una obligación de mantener relaciones económicas con otros Estados y a la existencia de un derecho consuetudinario que permite estas prácticas coercitivas (y en consecuencia a la no existencia de normas consuetudinarias que lo impidan).<sup>19</sup>

Aun cuando se insiste en los límites de no contravenir obligaciones convencionales específicas o el principio de no intervención, un sector de la doctrina internacionalista defiende la libertad para imponer medidas económicas unilaterales, que pueden incluso ser “embargos económicos”<sup>20</sup>. El *dictum* de la CIJ en el asunto *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)* de 1986 suele ser una cobertura para apoyar estas posiciones:

“A State is not bound to continue particular trade relations longer than it sees fit to do so, in the absence of a treaty commitment or other specific legal obligation; but where there exists such a commitment, of the kind implied in a treaty of friendship and commerce, such an abrupt act of termination of commercial intercourse as the general trade embargo of 1 May 1985 will normally constitute a violation of the obligation not to defeat the object and purpose of the treaty.”<sup>21</sup>

Esta consideración, sin embargo, sobre la no existencia de una obligación de continuar relaciones comerciales si no existe compromiso u obligación jurídica al respecto, sobre el que varios autores se aferran hasta con los dientes para no avalar una intervención ante actos de coerción económica, requiere matizaciones. Es cierto que la CIJ despachó con demasiada ligereza el enjuiciamiento de medidas económicas que Nicaragua alegaba contra ella como contraria al principio de no intervención (*embargo económico, reducción de la importación de productos o cesación de ayuda económica*), cuando sostuvo que “the Court has merely to say that it is unable to regard such action on the economic plane as is here complained of as a breach of the customary-law principle of non-intervention.”<sup>22</sup> Pero sería un grave error derivar de esta

---

19 Quien es hoy jueza de la CIJ, Sarah Cleveland, consideró en su momento: “Customary international law traditionally has allowed states to use economic coercion for a wide range of purposes, and the relatively frequent use of economic sanctions by the United States and other developed nations since World War II makes it difficult to conclude that a customary international norm exists against the practice.” CLEVELAND, S. H., “Norm Internalization and U.S. Economic Sanctions”, *cit.* p.53.

20 Vaughan Lowe y Antonios Tzanakopoulos expusieron: “Accordingly, in the absence of specific legal obligations to engage in trade with another State, a general trade embargo may be a lawful measure. The situation would be similar with respect to the reduction or withdrawal of voluntarily-provided economic aid. Such measures would constitute then acts of retorsion, namely acts that are unfriendly but lawful. They could also fall within the category of measures of economic warfare, broadly understood.” LOWE, V.; TZANAKOPOULOS, A., “Economic Warfare”, *cit.*

21 *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*. Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986, párr. 276.

22 La CIJ sostuvo que: “At this point, the Court has merely to say that it is unable to regard such action on the economic plane as is here complained of as a breach of the customary-law principle of non-intervention.”

sentencia un supuesto aval a la legalidad de estas medidas con absoluta rigidez y como verdad revelada *in saecula saeculorum*.<sup>23</sup> Aun cuando se pueda coincidir que el derecho internacional consuetudinario vigente no excluye en la mayoría de los casos la licitud de medidas unilaterales de carácter económico, esto no implica borrar de la ecuación el duro escrutinio de su conformidad o no con el principio de no intervención<sup>24</sup>, aunque ello suponga ubicar otra vez el debate en el plano de la existencia o no de “coerción” económica para avalar la conclusión.

El paso correcto sería entonces evaluar en cada caso factores que pueden hacer, por ejemplo, de un “embargo total”, una medida contraria a la prohibición de la no intervención. Para ello sería necesario entonces constatar la existencia de una coerción, que puede advertirse por la *intensidad* de las medidas, los daños provocados, la duración en el tiempo, etc.<sup>25</sup>; así como revelar el fin que se persiga, que sería el espurio “fin de lograr que se subordine el ejercicio de sus derechos soberanos”.

---

*Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*. Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986, párr.245.

- 23 En este punto el juez Robinson sostuvo en su *voto separado, parcialmente concurrente y parcialmente disidente*, a la sentencia de 30 de marzo de 2023 en el asunto *Certain Iranian Assets (Islamic Republic of Iran v. United States of America)* lo siguiente: “An interesting question is whether, in light of the developments that have taken place since the 1986 Military and Paramilitary Activities Judgment, the Court would today respond in the way that it did in that case to a State’s claim that unilaterally imposed sanctions are in breach of the principle of non-intervention. There is no question about the customary character of the principle of non-intervention; this is acknowledged by the Court itself in *Military and Paramilitary Activities*. The difficult question relates to the legality of unilaterally imposed sanctions.” *Separate Opinion, Partly Concurring and Partly Dissenting, of Judge Robinson*, en *Certain Iranian Assets (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, 30 March 2023, Judgment, párr. 32. *Vid.*, también: TLADI, D., “The Duty Not to Intervene in Matters within Domestic Jurisdiction”, en VIÑUALES, J.E. (ed.), *The UN Friendly Relations Declaration at 50 An Assessment of the Fundamental Principles of International Law*, Cambridge University Press, 2020, pp.87-104, p.100.
- 24 Que como también explica Díaz Barrado es un principio que “no encuentra el modo de cerrar, definitivamente, los perfiles de su contenido.” DÍAZ BARRADO, C. M., *El Derecho Internacional del Tiempo Presente*, Editorial Dykinson, S.L., Madrid, p.41.
- 25 Una definición de coerción económica, *mutatis mutandis*, puede extraerse de la que brinda el *Reglamento (UE) 2023/2675 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección de la Unión y de sus Estados miembros frente a la coerción económica por parte de terceros países* de 22 de noviembre de 2023: “Artículo 2. Coerción económica. 1. A efectos del presente Reglamento, existe coerción económica cuando un tercer país aplique o amenace con aplicar una medida de un tercer país que afecte al comercio o la inversión con el fin de impedir o de conseguir la paralización, modificación o adopción de un acto concreto por parte de la Unión o de un Estado miembro, interfiriendo así en las decisiones soberanas legítimas de la Unión o de un Estado miembro. 2. Para determinar si se cumplen las condiciones establecidas en el apartado 1, la Comisión y el Consejo tendrán en cuenta lo siguiente: a) la intensidad, gravedad, frecuencia, duración, amplitud y magnitud de la medida del tercer país, en particular su repercusión en las relaciones comerciales o de inversión con la Unión, y la presión derivada de ella para la Unión o para un Estado miembro; b) si el tercer país está incurriendo en una pauta de injerencia destinada a impedir u obtener actos concretos de la Unión, de un Estado miembro o de otro tercer país; c) el grado en que la medida del tercer país interfiere en el ámbito de la soberanía de la Unión o de un Estado miembro; d) si el tercer país actúa sobre la base de una preocupación legítima reconocida internacionalmente; e) si, antes de imponer o aplicar la medida del tercer país, este ha intentado seriamente y de buena fe resolver el asunto mediante una coordinación internacional o una resolución jurisdiccional, ya sea bilateralmente o en un foro internacional, y de qué manera.”

Si pudiéramos aplicar estos criterios a un caso concreto, como el mencionado cubano o el venezolano<sup>26</sup>, no podría llegarse a otra conclusión que no fuera claros ejemplos de intervención contrario al orden jurídico internacional, aun cuando en ambos casos existen evidentes problemas internos de democracia y de derechos humanos. Es difícil concebir el “bloqueo” a Cuba, ya hemos dicho, como un simple acto de interferencia ante décadas de duración, incalculables pérdidas económicas y afectaciones generalizadas en la población, que sin ropajes ni adornos se marca como uno de sus objetivos el derrocamiento de un gobierno y la instalación de un gobierno provisional<sup>27</sup>. O el mismo caso venezolano desde 2015, con una batería de medidas por parte de Estados Unidos enfiladas a asfixiar a la economía y a torcer el rumbo político en otra dirección.<sup>28</sup>

Pero una de las exigencias más problemáticas en esta discusión es cuando se requiere que la intervención se refiera a asuntos que no estén únicamente en el *dominio estatal*, o en palabras de la CIJ ya mencionadas, en aquellos asuntos que no está permitido al Estado *decidir libremente*.<sup>29</sup> Este es el campo en que suele refugiarse con mayor amplitud las posiciones más resistentes a constatar violaciones del principio de no intervención, sobre todo porque no suele ser pacífico asumir cuándo son materias exclusivas de la “jurisdicción interna” que delimitarían la legalidad o no de la medida.<sup>30</sup> Este último aspecto alcanza relevancia cuando las medidas coercitivas hacia otro Estado se justifican por razones de derechos humanos, un área que se considera no forma parte exclusiva de las jurisdicciones internas de los Estados.<sup>31</sup>

Estos mismos argumentos han alimentado medidas mucho más graves en derecho internacional, cuando el empleo de la fuerza armada pretendió encontrar justificación al margen del sistema de seguridad colectiva (o dentro de ella) en las llamadas *intervenciones de humanidad*

---

26 Sobre las medidas sancionatorias contra Venezuela, ver el soporte jurídico en un conjunto amplio de Órdenes Ejecutivos: 13884 – Blocking Property of the Government of Venezuela, (August 5, 2019); 13857 – Taking Additional Steps to Address the National Emergency With Respect to Venezuela (January 25, 2019); 13850 – Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Venezuela (November 1, 2018); 13835 – Prohibiting Certain Additional Transactions with Respect to Venezuela (May 21, 2018); 13827 – Taking Additional Steps to Address the Situation in Venezuela (March 19, 2018); 13808 – Imposing Additional Sanctions with Respect to the Situation in Venezuela (August 24, 2017); 13692 – Blocking Property and Suspending Entry of Certain Persons Contributing to the Situation in Venezuela (March 8, 2015). Consultar: <https://ofac.treasury.gov/sanctions-programs-and-country-information/venezuela-related-sanctions>

27 *Vid.*, Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996.

28 Dire Tladi pudo decir en su momento: “The range of economic measures adopted by the United States government since 2015 against the government of Venezuela, which are intended to affect the policy and governance of Venezuela and have had a crippling effect on the economy of that country, are likely to amount to intervention prohibited under international law.” TLADI, D., “The Duty Not to Intervene in Matters within Domestic Jurisdiction”, *cit.*, p.101,

29 *Militar and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986*, párr.205.

30 Cfr. HAPPOLD, M., “Economic Sanctions and International Law: An Introduction”, *cit.*, pp.5-6; AKANDE, D.; AKHAVAN, P.; BJORGE, E., “Economic Sanctions, International Law, and Crimes Against Humanity: Venezuela’s ICC Referral”, *cit.*, p.498.

31 Cfr. CLEVELAND, S. H., “Norm Internalization and U.S. Economic Sanctions”, *cit.*, p.53.

o al amparo de la *responsabilidad de proteger*).<sup>32</sup> Aunque es indudable que la comunidad internacional no puede quedar inmóvil ante casos de graves violaciones de derechos humanos, también es cierto que la justificación basada en los derechos humanos suele ser una máscara para esconder otros intereses. Jugar con esta retórica ante acciones unilaterales es un camino fácil que se invoca a mansalva. Esto se traduce en una fórmula muy cómoda para los Estados y que cierto sector de la academia sigue a pie juntillas: un Estado no intervendría en asuntos de jurisdicción interna de otro Estado, contraviniendo el orden internacional, porque el Estado interventor declara expresamente que lo hace por razones que son de interés de toda la comunidad internacional.<sup>33</sup>

Dicho esto, también está la otra cara de la moneda: la actuación por medios lícitos en el marco de un deber de cooperación ante violaciones de normas de *ius cogens*), o en forma de contramedidas (cuando sean lesionados directos o terceros), que pueda implicar la toma de medidas económicas. Esto llama la atención a que no es posible sostener de modo abstracto que todas las medidas o sanciones económicas que pueden tomar un Estado, aun cuando empleo medio coercitivos, debe estar precedida inevitablemente de la intención de *subordinar* “el ejercicio de sus derechos soberanos”.<sup>34</sup> Estas pueden tomarse simplemente como reacciones frente a ilícitos previos por parte de otro Estado. Si pueden ser asumidas como *contramedidas*, está en conexión con la discusión de si el Estado que reacciona con “sanciones económicas” viola alguna norma de derecho consuetudinario u obligación convencional con respecto a ese otro Estado. En el plano convencional no ofrecería grandes dificultades, pero sí en el plano consue-

32 *Vid.*, sobre esto a: DÍAZ BARRADO, C. M., “La responsabilidad de proteger en el Derecho Internacional contemporáneo: entre lo conceptual y la práctica internacional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 24. 2012; LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E., “La crisis de Libia desde la perspectiva de la “responsabilidad de proteger”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 27, 2011, pp. 109-152.

33 Véase, por ejemplo, como un grupo de autores analiza la justificación de las “sanciones” unilaterales de Estados Unidos contra Venezuela a partir de 2017, haciendo alusión únicamente a las razones aducidas por el Estado interventor: “As mentioned above, the stated objectives of the sanctions against Venezuela include counteracting what the United States considered to be human rights abuses, including arbitrary or unlawful arrest. The proposition that there is nothing in customary international law that bars economic coercion applies *a fortiori* to matters which are not considered to be solely within the state’s domestic jurisdiction (*domaine réservé*).” AKANDE, D.; AKHAVAN, P.; BJORGE, E., “Economic Sanctions, International Law, and Crimes Against Humanity: Venezuela’s ICC Referral”, *cit.*, p.498. Ojalá hubieran tenido tiempo para leer las palabras del Presidente Donald Trump en junio de 2023, que venían a confirmar lo que muchos sabían: “Cuando dejé la presidencia, Venezuela estaba a punto de colapsar. Nos hubiéramos apoderado de ella, nos hubiéramos quedado con todo ese petróleo. Ahora, se lo compramos al dictador y lo hacemos más rico.” “Pudimos quedarnos con todo su petróleo”, asegura Donald Trump sobre crisis en Venezuela, *La República*, 12 de junio de 2023.

34 La relatora del Consejo de Derechos Humanos ha indicado este aspecto: “El enfoque académico identifica cinco tipos de propósitos de las sanciones (cumplimiento, subversión, disuasión, simbolismo internacional y simbolismo interno) o diferencia entre instrumentos de denegación (para denegar bienes o beneficios a los sancionados), instrumentos simbólicos y medidas punitivas, para constreñir, coaccionar, señalar o estigmatizar. También se ha identificado como objetivo principal asegurar el cumplimiento de una orden o cambiar un comportamiento del objeto de las sanciones causando un dolor que haga que el statu quo sea demasiado incómodo.” *Medidas coercitivas unilaterales: noción, tipos y calificación Informe de la Relatora Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, Alena Douhan*, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/48/59, 8 de julio de 2021, párr. 23.

tudinario pues ubica una vez más la discusión sobre la existencia o no de normas jurídicas en contra de estas prácticas. Si no rebasa el límite para ser considerado una intervención prohibida por el derecho internacional, entonces quedaría a lo sumo en el plano de las retorsiones. Pero si entrara de lleno en una práctica intervencionista contrario al derecho internacional, aunque fuera en reacción por un ilícito previo, ésta debería sujetarse a los límites procedimentales y de fondo de las contramedidas. Esta última cuestión también se extendería para casos de las denominadas “contramedidas de terceros”, en los que el ilícito previo consistiría en una “violación de una obligación con la comunidad internacional en su conjunto”.

### III. ¿HAY VIDA MÁS ALLÁ DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS? ¿UNA EVENTUAL NORMA DE DERECHO CONSUETUDINARIO EN CONTRA DE LAS SANCIONES ECONÓMICAS UNILATERALES?

Lo escrito hasta aquí se conecta con dos cuestiones debatidas con no menor intensidad: si con la aplicación unilateral de estas medidas por los Estados u organizaciones internacionales, se está asumiendo una función confiada exclusivamente por la Carta de las Naciones Unidas al Consejo de Seguridad en el proceso de *comunitarización* de la sociedad internacional<sup>35</sup>; y qué impacto tendría en establecer normas de derecho consuetudinario la abrumadora existencia de resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas y otros órganos como el Consejo de Derechos Humanos, así como Declaraciones de Naciones Unidas, recomendaciones de grandes Conferencias de la propia organización universal, *inter alia*, que rebaten de forma categórica la práctica de estas medidas unilaterales.

En el primero de los casos una práctica exorbitante en la aplicación de estas medidas unilaterales, cargadas de razones espurias en muchos casos, describiendo un insoportable unilateralismo que asume poses de “gendarme mundial” o de la “comunidad internacional”, enfrenta un reclamo por capitalizar la institucionalización de toda medida de este tipo. Parafraseando a Hans Kelsen, no se trataría en estos casos de “sanciones” adoptadas por los Estados como órganos de una comunidad internacional descentralizada, sino de sanciones adoptadas por órganos que pretender justificarlas “a nombre” de la comunidad internacional.<sup>36</sup> El argumento defiende al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como el único órgano de la comunidad internacional con la capacidad de adoptar o autorizar medidas coercitivas económicas

---

35 En estos términos se pronunció el juez Robinson en su *voto separado, parcialmente concurrente y parcialmente disidente*, a la sentencia de 30 de marzo de 2023 en el asunto *Certain Iranian Assets (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*: “(...) the disorganization of the international community of States explains the phenomenon of unilaterally imposed sanctions. They are particularly objectionable when it is clear from the context in which they are imposed that they are performing a function that the United Nations Charter assigned to the Security Council. It is the dysfunctionality of the Security Council, resulting from the veto power of the five permanent members, that creates a void which States bent on asserting their sovereignty are only too ready to fill.” *Separate Opinion, Partly Concurring and Partly Dissenting, of Judge Robinson*, en *Certain Iranian Assets (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, 30 March 2023, Judgment, párr. 36

36 KELSEN, Hans, *Principles of International Law*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1966, p.25.

en forma de “sanciones”.<sup>37</sup> Al presentarse usualmente las medidas unilaterales de coerción económica con ropajes “sancionatorios”, se aboga por su encaje en el proceso de instituciona-

---

37 Ver lo expuesto por Venezuela en la “Remisión conforme al artículo 14 del Estatuto de Roma a la Fiscal de la Corte Penal Internacional por parte de la República Bolivariana de Venezuela con respecto a las Medidas Coercitivas Unilaterales”: “En principio, para que las sanciones sean lícitas deben ser impuestas por un órgano internacional competente, y deben justificarse como respuesta al incumplimiento de una obligación internacional que tenga graves consecuencias para la comunidad internacional en su conjunto. El único órgano autorizado para imponer sanciones por la Carta de las Naciones Unidas es el Consejo de Seguridad. Por supuesto, incluso las sanciones impuestas legalmente por el Consejo de Seguridad pueden tener efectos devastadores en la protección de los derechos humanos. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no ha adoptado ni aprobado las medidas coercitivas unilaterales destinadas a la destrucción de la economía venezolana.” *Annex II to the Prosecution’s Provision of the Supporting Document of the Referral Submitted by the Government of Venezuela, Situation in the Bolivarian Republic of Venezuela II*, ICC-01/20-4-AnxII, párr. 41. En este sentido, puede ubicarse la posición de los Estados que votaron la Resolución “Medidas económicas unilaterales como medio de ejercer presión política y económica sobre los países en desarrollo”, de 14 de octubre de 2023, Segunda Comisión, Asamblea General, A/C.2/78/L.6/Rev.1.: “*Insta a la comunidad internacional a que actúe de manera urgente y eficaz para eliminar la utilización de medidas económicas, financieras o comerciales unilaterales que no hayan sido autorizadas por los órganos pertinentes de las Naciones Unidas*, sean incompatibles con los principios del derecho internacional o la Carta de las Naciones Unidas o contravengan los principios básicos del sistema multilateral de comercio y que afecten en particular, pero no exclusivamente, a los países en desarrollo”. (subrayado del autor). Consultar también la *Declaración de la Segunda Cumbre Rusia-África* de 28 de julio de 2023, en la que se expresa: “Work together to counter the use of illegitimate unilateral tools and methods, including the application of coercive measures in circumvention of the United UN Council and their extraterritorial application, as well as the imposition of approaches that harm primarily the most vulnerable and undermine international food and energy security.” Disponible en: <https://summitafrica.ru/en/about-summit/declaration-2023/>. Esto es lo que parece también deducirse de posiciones conjuntas entre China y Rusia: “The People’s Republic of China and the Russian Federation share the view that good faith implementation of generally recognized principles and rules of international law excludes the practice of double standards or imposition by some States of their will on other States, and consider that imposition of unilateral coercive measures not based on international law, also known as ‘unilateral sanctions’, is an example of such practice. The adoption of unilateral coercive measures by States in addition to measures adopted by the United Nations Security Council can defeat the objects and purposes of measures imposed by the Security Council, and undermine their integrity and effectiveness.” The Declaration of the People’s Republic of China and the Russian Federation on the Promotion of International Law, 2006, párr. 6. Disponible en: [https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt\\_665385/2649\\_665393/201608/t20160801\\_679466.html](https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt_665385/2649_665393/201608/t20160801_679466.html). En el *Comunicado conjunto de la 14ª Reunión de Ministros de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia, la República de la India y la República Popular China* de 2016, también se expresó: “The Ministers agreed that the imposition of unilateral sanctions, which exceed the ones agreed by the United Nations Security Council, is inconsistent with principles of international law, undermines the prerogatives of the United Nations Security Council as set forth in the UN Charter, reduces effectiveness of its sanctions regimes, disproportionately affects States against which they are imposed, as well as, when applied extra-territorially, has a negative impact upon third States and international trade and economic relations at large. Good-faith implementation of principles of sovereign equality of States, non-intervention in the internal affairs of States and cooperation excludes imposition of unilateral coercive measures not based on international law.” Joint Communiqué of the 14th Meeting of the Foreign Ministers of the Russian Federation, the Republic of India and the People’s Republic of China, April 18, 2016, párr. 6. Disponible en: [https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/26628/Joint\\_Communique\\_of\\_the\\_14th\\_Meeting\\_of\\_the\\_Foreign\\_Ministers\\_of\\_the\\_Russian\\_Federation\\_the\\_Republic\\_of\\_India\\_and\\_the\\_Peoples\\_Republic\\_of\\_China](https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/26628/Joint_Communique_of_the_14th_Meeting_of_the_Foreign_Ministers_of_the_Russian_Federation_the_Republic_of_India_and_the_Peoples_Republic_of_China)

lización y centralización que ha caracterizado de la sociedad internacional desde la segunda posguerra, fundamentalmente en el seno de la Organización de las Naciones Unidas.

El argumento no es baladí, pues son medidas que suelen tener fuertes implicaciones en varios principios y normas referidas a las relaciones de cooperación, a la no injerencia, a los derechos humanos, etc., y es lógico pensar que su adopción deba responder a decisiones institucionales y centralizadas a nivel universal, o al amparo de estas, y no libradas a los infortunios de la unilateralidad. Si las medidas coercitivas son la fiera, las Naciones Unidas sería la jaula de un encierro controlado y restringido. Se trataría en todo caso de enjaular a una fiera inadaptada que antaño se disputaba en *autotutela* los desafíos de una sociedad bárbara y desarticulada, y que sin evolucionar suficiente pugna por normalizar sus atavismos.

Es una posición, sin embargo, que no se corresponde con la práctica estatal ni se acepta por los Estados que hegemónicamente marcan los ritmos del Derecho internacional. Desde el punto de vista formal, es cierto que sería correcto que el término “sanciones” se limite a aquellas adoptadas institucionalmente por organizaciones internacionales como la ONU, con facultades en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales establecidas en la Carta, y de modo específico por el Consejo de Seguridad, ante incumplimientos de obligaciones internacionales con consecuencias graves para la comunidad internacional de conformidad.<sup>38</sup> Pero la cruda realidad es que hoy conviven con estas sanciones adoptadas o autorizadas por el Consejo de Seguridad, las medidas económicas unilaterales con ínfulas de “sanciones”, y cada vez más en ascenso. En ocasiones aduciendo la defensa y protección de la “comunidad internacional”, sin ningún tipo de control, y con una desproporción que puede llegar a ser constitutiva de un ilícito grave para la comunidad internacional.

El posible valladar que pudiera encontrar esta práctica con la referencia a un gran número de resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas y del Consejo de Derechos Humanos, que en términos muy claros se pronuncian en contra de estas medidas unilaterales<sup>39</sup>, es

---

38 Este fue el criterio en su momento de la Comisión de Derecho Internacional: “The Commission has thus made allowance for the trend in modern international law to reserve the term ‘sanction’ for reactive measures applied by virtue of a decision taken by an international organization following a breach of an international obligation having serious consequences for the international community as a whole, and in particular for certain measures which the United Nations is empowered to adopt, under the system established by the Charter, with a view to the maintenance of international peace and security”. Comentario al entonces artículo 30, titulado “Countermeasures in respect of an internationally wrongful act”, *Yearbook of the International Law Commission*, 1979, Volume II (Part II), párr. 21, p. 121. *Vid.* PELLET, A. y MIRON, A., “Sanctions”, *cit.*, p.2.

39 *Vid.*, cada una de las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos, de la Asamblea General de Naciones Unidas, y de la entonces Comisión de Derechos Humanos en: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-unilateral-coercive-measures/resolutions-and-decisions-mandate>. El Consejo de Derechos Humanos decidió en 2014, con el voto en contra de varios Estados, “nombrar, por un período de tres años, un Relator Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos”, Resolución “Derechos humanos y medidas coercitivas unilaterales”, Consejo de Derechos Humanos, 3 de octubre de 2014, A/HRC/RES/27/21, párr. 22. En este sentido, también es importante hace referencia al Mandato de Doha de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y desarrollo (UNCTAD), 4 de junio de 2012, TD/500/Add.1, que estableció en su párrafo 25: “Se insta enérgicamente a los Estados a que se abstengan de promulgar y aplicar toda medida económica, financiera o comercial

que pueden tener impacto en una eventual norma de derecho consuetudinario –como veremos más adelante–, pero afrontan la realidad de un mundo en que los Estados *más iguales que otros* se niegan a toda costa a ceder este instrumento de dominación en sus relaciones con otros sujetos de Derecho internacional. El rechazo bajo estas consideraciones choca con dos obstáculos fundamentales: el carácter no vinculante de las resoluciones de órganos como la Asamblea General de la ONU cuando rechazan la aplicación de estas medidas, o en el escaso consenso de la comunidad en su adopción para permitir considerar sus disposiciones como normas de derecho consuetudinario.<sup>40</sup>

Esta realidad se ha puesto de relieve recientemente por la Gran Sala del Tribunal General de la UE, en sentencia de 13 de septiembre de 2023. Venezuela solicitó la anulación de Decisiones y Reglamentos del Consejo contentivas de medidas restrictivas a Venezuela<sup>41</sup>, entre cuyos motivos estaba que se trataban de “contramedidas ilegales” y “violatorias del Derecho internacional”. Para Venezuela se trataban de contramedidas no conforme al Derecho consuetudinario, –lo que implica una violación del principio de no injerencia en sus asuntos internos–, y en tal caso el Consejo solo podía adoptar medidas restrictivas con la autorización previa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Al destacar que no se trataban de contramedidas en el sentido del artículo 49 del *proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos* –por aceptar que las medidas restrictivas no habían sido adoptadas en reacción a un hecho internacionalmente ilícito atribuible a Venezuela, ni se había incumplido temporalmente obligaciones internacionales de la Unión–, el tribunal consideró con respecto a la alegación de la necesidad de autorización previa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para la conformidad de estas medidas con el Derecho internacional:

“En segundo término, por lo que respecta a la alegación relativa a la adopción de las medidas restrictivas en cuestión sin la autorización previa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, es preciso recordar que nada en el artículo 29 TUE ni en el artículo 215 TFUE permite considerar que la competencia conferida a la Unión en estas disposiciones se limite a la ejecución de las medidas decididas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Por el contrario, esas disposiciones de los Tratados

---

unilateral que no esté en conformidad con el derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas y que obstaculice el pleno logro del desarrollo económico y social, en particular en los países en desarrollo, y que afecte a intereses comerciales. Esas medidas restringen el acceso a los mercados, las inversiones y la libertad de tránsito, así como el bienestar de las poblaciones de los países afectados. Para que la liberalización del comercio sea útil será necesario también abordar el problema de las medidas no arancelarias, entre otras, las medidas unilaterales, cuando puedan constituir barreras innecesarias al comercio.” Hay que resaltar también en este sentido la *Declaración y el Programa de Acción de Viena*, que se adoptaron el 15 de junio de 1993 por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena y la resolución 41/128 de la Asamblea General en 1986 “Declaración sobre el derecho al desarrollo”.

40 Cfr. HAPPOLD, M., “Economic Sanctions and International Law: An Introduction”, *cit.*, p.5.

41 Estas medidas incluían la prohibición de exportación de medios (armas, equipos militares) para la represión interna; o de equipos, tecnología o programas para el control tecnológico o informático, prestación de servicios financieros o técnicos relacionados con esos equipos y tecnologías; así como la eventual toma de medidas para inmovilizar fondos o recursos económicas de personas, entidades y organismos. Decisión (PESC) 2018/1656 del Consejo, de 6 de noviembre de 2018, que modificó la Decisión (PESC) 2017/2074, así como los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento (UE) 2017/2063 del Consejo, de 13 de noviembre de 2017 y el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1653 del Consejo, de 6 de noviembre de 2018.

atribuyen al Consejo la competencia para adoptar actos que contengan medidas restrictivas autónomas, distintas de las medidas recomendadas específicamente por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de septiembre de 2018, Rosneft y otros/Consejo, T715/14, no publicada, EU:T:2018:544, apartado 159 y jurisprudencia citada).

Además, procede señalar que, con arreglo al artículo 38, apartado 1, letra b), del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, la existencia de una costumbre internacional está supeditada al requisito «de una práctica generalmente aceptada como derecho». Ahora bien, la República Bolivariana de Venezuela no ha demostrado la existencia de tal práctica general que exija la autorización previa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas antes de la adopción de medidas restrictivas por el Consejo.

Tanto las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas a las que se refiere la República Bolivariana de Venezuela, como las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos, se adoptaron con un considerable número de votos negativos o de abstenciones, en particular por parte de los Estados miembros de la Unión. Así pues, no cabe considerar que las resoluciones en las que se basa la República Bolivariana de Venezuela reflejen «una práctica generalmente aceptada como derecho».<sup>742</sup>

Sobre esta ausencia de consenso cabe hacer varias precisiones. Suele haber un rechazo minoritario –aunque suficiente para mostrar dos bloques en este tema– a resoluciones que de forma amplia rechazan toda medida económica unilateral contra otro Estado –como da cuenta la última resolución presentada en la Asamblea General de la ONU por China, Cuba (en nombre de los miembros de Naciones Unidas que lo son a la vez del Movimiento de Países No alineados) y Rusia, titulada “Derechos humanos y medidas coercitivas unilaterales”<sup>743</sup>; o un rechazo más

---

42 Sentencia del Tribunal General (Gran Sala) de 13 de septiembre de 2023.

43 El 7 de noviembre de 2023, en la 48ª sesión de la Tercera Comisión, se sometió a votación el proyecto de resolución ya mencionado “Derechos humanos y medidas coercitivas unilaterales” (A/C.3/78/L.45) que registró una aprobación por 128 votos contra 54. Los votos en contra fueron de: Albania, Alemania, Andorra, Australia, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Canadá, Chequia, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Islas Marshall, Israel, Italia, Japón, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Macedonia del Norte, Malta, Micronesia (Estados Federados de), Mónaco, Montenegro, Nauru, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos (Reino de los), Palau, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República de Corea, República de Moldova, Rumania, San Marino, Suecia, Suiza, Türkiye, Ucrania. En esta resolución se *instó* a los Estados al *cese* de la adopción y aplicación de “medidas unilaterales no compatibles con el derecho internacional, el derecho internacional humanitario, la Carta de las Naciones Unidas y las normas y principios que rigen las relaciones pacíficas entre los Estados, *en particular las de carácter coercitivo*, así como todos los efectos extraterritoriales consiguientes (...)” (subrayado del autor). Con esto se pretende excluir las medidas unilaterales no sólo de carácter coercitivo, sino todas aquellas contrarias al derecho internacional... En las declaraciones sobre la explicación del voto, la delegación de Estados Unidos, al sostener de inicio que “a small number of Member States insist on advancing a politically motivated agenda related to so-called Unilateral Coercive Measures”, expresó: “Economic sanctions are a legitimate, appropriate, and effective tool for responding to harmful activity and addressing threats to peace and security. Sanctions can be used to promote accountability for human rights violations and abuses, respond to malign behavior, and counter transnational crime, terrorism, and proliferation of weapons of mass destruction. Sanctions are expressly a tool for promoting positive and enduring behavior change. We are clear and transparent about these goals. The United States uses sanctions in a manner consistent with international law with these objectives in mind; it is not alone

moderado (con un alto nivel de abstenciones) cuando se orientan las resoluciones expresamente al cese de medidas económicas unilaterales como medio de coerción política y económica –como muestra la votación de la última resolución titulada “Medidas económicas unilaterales como medio de ejercer presión política y económica sobre los países en desarrollo” presentada también por Cuba “en nombre de los Estados Miembros de las Naciones Unidas que son miembros del Grupo de los 77 y China”<sup>44</sup>; pero no puede decirse lo mismo cuando estas medidas adquiere las características de coerción económica al estilo de la “Ley Helms-Burton”.

Desde 1992, en 31 ocasiones, la Asamblea General de Naciones Unidas ha aprobado proyectos de resoluciones presentados por Cuba para “poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba”, que con mayoría aplastante –como evidencian los últimos años–, *exhorta* “a todos los Estados a que se abstengan de promulgar y aplicar leyes y medidas” como las que contempla la “Ley Helms-Burton”, “cuyos

---

in that view or practice. This resolution inappropriately challenges the ability of States to determine their economic relations and protect legitimate national interests, including taking actions in response to national security concerns. The resolution also attempts to undermine the international community’s ability to respond to human rights violations and abuses.” *Explanation of Vote on a Third Committee Resolution on Human Rights and Unilateral Coercive Measures*, November 7, 2023, United States Mission to the United Nations. Disponible en: <https://usun.usmission.gov/explanation-of-vote-on-a-third-committee-resolution-on-human-rights-and-unilateral-coercive-measures-3/>. En un reporte sobre las intervenciones de algunas delegaciones en la explicación de su voto, se recoge que: “The representative of Spain, speaking on behalf of the European Union, in its capacity as observer, said that references to the anniversaries of the of the Vienna Declaration and Universal Declaration of Human Rights do not address the bloc’s reservations on the draft resolution. The European Union’s restrictive measures are selective and gradual, targeting specific policies and leaders in line with international law and considering humanitarian situations. Grains, medication and other supplies are never the target of Union sanctions, she said, noting that the bloc is ready to cooperate with all Member States in fulfilling the UN charter and all human rights obligations.” Por otra parte: “The representative of the United Kingdom said her country opposes the draft resolution, as sanctions are part of its foreign policy focused on deterring human rights violation and breaches of international law. There is no conflict with the UN Charter, she added. Her delegation has consistently opposed such resolutions and will continue to do so to prevent the proliferation of misinformation on the subject.” “Third Committee Approves 12 Draft Resolutions, Including Texts on Mercenaries, Unilateral Coercive Measures, Indigenous Peoples and Right to Food”, *United Nations*, Seventy-eighth session, 48th Meeting (PM), 7 November 2023, Disponible en: <https://press.un.org/en/2023/gashc4398.doc.htm>

- 44 “Medidas económicas unilaterales como medio de ejercer presión política y económica sobre los países en desarrollo”, 14 de octubre de 2023, Segunda Comisión, Asamblea General, A/C.2/78/L.6/Rev.1. Esta resolución se aprobó por 132 votos, 8 en contra (Australia, Canadá, Estados Unidos de América, Israel, Lituania, Nueva Zelanda, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Ucrania) y 42 abstenciones. En esta se *exhorta, inter alia*, “a la comunidad internacional a que condene y rechace la imposición de tales medidas como medio de ejercer presión política y económica sobre los países en desarrollo porque entorpece el pleno logro del desarrollo social y económico”. La resolución es tan tajante con este tipo de medidas, que se rechazó la posibilidad de introducir una referencia a la posible legalidad de estas medidas unilaterales económicas, como fue la propuesta de enmienda presentada por España, en nombre los Estados de la Unión Europea. Con el voto afirmativo, entre otros, de Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Israel, la enmienda pedía incluir en el preámbulo la siguiente frase: “Recognizing that restrictive measures that are legal, targeted and in line with international law and the UN charter are a useful non-military response to grave violations of international law and crimes against humanity”. Amendment to draft resolution [*submitted by Spain (on behalf of the European Union)*]. Disponible en: <https://www.un.org/en/ga/second/78/docs/A-C2-78-CRP2.pdf>;

efectos extraterritoriales afectan a la soberanía de otros Estados, a los intereses legítimos de entidades o personas bajo su jurisdicción y a la libertad de comercio y navegación”.<sup>45</sup> Así, se “(i)nta (...) a los Estados en los que existen y continúan aplicándose leyes y medidas de ese tipo a que, en el plazo más breve posible y de acuerdo con su ordenamiento jurídico, tomen las medidas necesarias para derogarlas o dejarlas sin efecto”.<sup>46</sup>

El juez *ad hoc* Momtaz en el asunto *Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, al referirse en su Declaración a que estas resoluciones eran de aplicación a una situación similar como las “sanciones” de 2018 de Estados Unidos contra Irán y sus nacionales –así como a nacionales y compañías de terceros Estados–, pudo recordar la jurisprudencia de la CIJ en torno a las particularidades normativas que pueden tener las resoluciones de la Asamblea General de la ONU.<sup>47</sup> En la opinión consultiva *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, la CIJ expresó:

“The Court notes that General Assembly resolutions, even if they are not binding, may sometimes have normative value. They can, in certain circumstances, provide evidence important for establishing the existence of a rule or the emergence of an *opinio juris*. To establish whether this is true of a given General Assembly resolution, it is necessary to look at its content and the conditions of its adoption; it is also necessary to see whether an *opinio juris* exists as to its normative character. Or a series of resolutions may show the gradual evolution of the *opinio juris* required for the establishment of a new rule.”<sup>48</sup>

Los factores que ha tomado en cuenta la CIJ para negar la existencia de una *opinio juris* en resoluciones de la Asamblea General han sido el número de votos negativos y de abstenciones; o cuando del contenido de estas se puede concluir que no indica la existencia de normas consuetudinarias específicas; o cuando existe una *tensión* entre una naciente *opinio juris* y la práctica de los Estados.<sup>49</sup> Si aplicáramos este baremo a las resoluciones contra la “Ley Helms Burton”, en las que expresamente, como la última aprobada en 2023, *toma nota* de “las declaraciones y resoluciones de distintos foros intergubernamentales, órganos y Gobiernos que expresan el rechazo de la comunidad internacional y de la opinión pública a la promulgación y aplicación de medidas del tipo indicado”<sup>50</sup>, se pudiera advertir el *valor normativo* que han alcanzado.

45 Resolución “Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba”, Asamblea General, A/78/L.5, 11 de octubre de 2023, párr. 4 del preámbulo.

46 *Ibid.*, párr. 3.

47 Declaration of Judge *ad hoc* Momtaz, párr. 21, *Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Provisional Measures, Order of 3 October 2018, I.C.J. Reports 2018.

48 *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, p.255, párr. 70. *Vid.*, también cuando consideró: “For it would not be correct to assume that, because the General Assembly is in principle vested with recommendatory powers, it is debarred from adopting, in specific cases within the framework of its competence, resolutions which make determinations or have operative design.” *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, p.50, párr. 105.

49 *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, párrs. 70-73.

50 Ver las distintas respuestas recibidas de los gobiernos sobre la aplicación de esta resolución (en lo referido fundamentalmente a la promulgación o aplicación de medidas del tipo indicadas) en el *Informe del*

Al *exhortar e instar* de forma tajante la *abstención* en la *promulgación y aplicación* o *derogación* de medidas en contra de la “la soberanía de otros Estados”, de “los intereses legítimos de entidades o personas bajo su jurisdicción” y de “la libertad de comercio y navegación”, muestra la *gradual evolución* de una *opinio juris* que desde 1992 ha consolidado una norma consuetudinaria en contra de prácticas sancionatorias como las que establece este tipo de ley nacional de un Estado contra otro (y que se ha aceptado denominar “bloqueo económico, comercial y financiero”). Son resoluciones que son aprobadas de forma abrumadora por la comunidad internacional –con la única excepción de Estados Unidos, Israel, y algún que otro Estado de turno, y con un número muy bajo de abstenciones.<sup>51</sup> La soledad en la que ha quedado Estados Unidos en la práctica de medidas de tan profundo calado contra otro Estado, y con razones de tanta doble moral para justificar su conformidad con el Derecho internacional, hacen que no haya podido provocar una *tensión* con el nacimiento de una *opinio juis* en contra de estas medidas de “bloqueo”. A lo sumo pudiera calificarse a Estados Unidos en esta materia como un *objeto persistente*, y visto lo visto, bastante *persistente*.

Esta disyuntiva también se observa cuando dos bloques se posicionan en torno a la relación entre medidas económicas unilaterales y la consecución de los objetivos marcados por la Resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas que aprobó el documento titulado: “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Expresiva también de un gran consenso de la comunidad internacional sobre cómo sería el desarrollo al que debían aspirar las sociedades, en su Declaración se *instaba* “encarecidamente a los Estados a que se abstengan de promulgar y aplicar unilateralmente medidas económicas, financieras o comerciales que no sean compatibles con el derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas y que impidan la plena consecución del desarrollo económico y social, particularmente en los países en desarrollo.”<sup>52</sup>

Sin embargo, en las mencionadas resoluciones aprobadas por una mayoría de Estados en el seno de la Asamblea General como “Derechos humanos y medidas coercitivas unilaterales”<sup>53</sup>, o “Medidas económicas unilaterales como medio de ejercer presión política y económica sobre los países en desarrollo”, la oposición o abstención minoritaria de los Estados se extendía también a expresiones en las que se *subrayaba* a “las medidas coercitivas unilaterales” como “uno de los principales obstáculos a la aplicación de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”; o *reconocía* a “las medidas económicas coercitivas unilaterales que son incompatibles con los principios del derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas” como “un importante obstáculo para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los países en desarrollo contra los que van dirigidas”.<sup>54</sup>

---

*Secretario General* sobre el cumplimiento de la Resolución 77/7, aprobada por la Asamblea General el 3 de noviembre de 2022, y titulada “Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba”, de 7 de agosto de 2023, A/78/84.

51 En la votación de la última resolución presentada en noviembre de 2023, se aprobó con 183 votos a favor, 2 en contra (Estados Unidos e Israel) y una sola abstención (Ucrania).

52 Resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas por la que se aprobó el documento titulado: “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, A/RES/70/1, párr. 30

53 “Derechos humanos y medidas coercitivas unilaterales” (A/C.3/78/L.45).

54 “Medidas económicas unilaterales como medio de ejercer presión política y económica sobre los países en desarrollo”, 14 de octubre de 2023, Segunda Comisión, Asamblea General, A/C.2/78/L.6/Rev.1, párr. 5

Este hecho queda remarcado por el apoyo recibido por estos Estados a una de las enmiendas presentada por España, a nombre de los Estados miembros de las Naciones Unidas que son miembros de la Unión Europea<sup>55</sup>, que propuso eliminar en la segunda de las propuestas de resolución referidas el párrafo que reconocía el *obstáculo* de las medidas económicas coercitivas unilaterales para alcanzar de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.<sup>56</sup>

#### IV. ¿SANCIONES “INDISCRIMINADAS” CONTRA LA POBLACIÓN GENERAL DE UN ESTADO? ¿ALGÚN LÍMITE?

En el marco de las medidas económicas unilaterales que puedan constituir contramedidas, posibles límites en su aplicación se encontrarían en las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Esta fue una de las conclusiones a las que arribó la CDI al aprobar el *Texto del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos* cuando estableció que estas no *afectarían* “las obligaciones establecidas para la protección de los derechos humanos fundamentales”<sup>57</sup> (artículo 50). Estos límites deberían ser tomados en cuenta, *a fortiori*, cuando se trate de medidas coercitivas unilaterales que desbordan toda contención de fondo y de procedimiento, y no puedan defenderse como contramedidas.

Esta invitación a buscar los límites de estas medidas en las obligaciones primarias en materia de derechos humanos, sin embargo, tiene el inconveniente de afrontar en el derecho internacional de los derechos humanos contornos muy laxos, sin estándares estrictos a aplicar cuando se trata de sanciones económicas unilaterales. El estado actual del derecho internacional, por desgracia, permite que esta remisión implique estirar la licitud de las contramedidas hasta límites bastante extensos. Ello porque las consecuencias negativas en los derechos humanos de la población general de un Estado sometida a las medidas coercitivas unilaterales no han constituido un obstáculo insalvable para el Derecho internacional. Menos implicaciones prohibitivas tiene cuando abarcan a un grupo de personas selectivamente sin implicaciones generales.

Aunque suele ser útil clasificaciones que tomen en cuenta los “tipos de destinatarios de medidas coercitivas unilaterales”<sup>58</sup>, se ha reconocido que la afectación a la población general de un

55 Votaron a favor: Albania, Alemania, Andorra, Australia, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Canadá, Chequia, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Macedonia del Norte, Malta, Mónaco, Montenegro, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos (Reino de los), Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República de Corea, República de Moldova, Rumania, San Marino, Suecia y Ucrania. *Vid.*, “Proyecto de resolución A/C.2/78/L.6/Rev.1 y enmiendas que figuran en los documentos A/C.2/78/CRP.2, A/C.2/78/CRP.3 y A/C.2/78/CRP.4”, en Informe de la Segunda Comisión, 7 de diciembre de 2023, pp.4-5.

56 Spain: amendment 2 to draft resolution A/C.2/78/L.6/Rev.1. Disponible en: <https://www.un.org/en/ga/second/78/docs/A-C2-78-CRP3.pdf>

57 Artículo 50 del “Texto del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos”, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2001, Vol. II, 2da parte.

58 La Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos clasificó los “tipos de destinatarios de medidas coercitivas unilaterales”, ya sea en “directos” e “indirectos”, o “destinatarios de las sanciones secundarias”.

Estado, como los casos más extremos de las consecuencias de estas “sanciones” económicas unilaterales, se producen no sólo por la imposición directa de este tipo de sanciones contra los Estados. El enorme perjuicio humanitario para la población en general, de forma indiscriminada, en el caso de las sanciones directa a los Estados, es un hecho incuestionable.<sup>59</sup> Pero si las sanciones se dirigen hacia *objetivos claves o fundamentales* de la economía de un Estado, bajo la modalidad de “sanciones sectoriales”, o de modo más directo contra empresas, bancos, etc., las nefastas implicaciones humanitarias para el conjunto de la población de un Estado también es motivo de profundas preocupaciones.<sup>60</sup>

No se ha podido afianzar una norma prohibitiva absoluta a esta práctica, y cuando se puede hablar de límites en esta sensible materia estos no están suficientemente claros. En su lugar, se ha apostado por un inquietante equilibrio entre la racionalidad de los Estados y la defensa de los derechos humanos, con la apelación a definiciones de difusos contornos como límites. Existe una aceptación expresa de que es posible la coerción económica que puedan afectar derechos humanos, y es la lógica detrás de expresiones contenidas en los propios Pactos Internacionales de Derechos Humanos y de las interpretaciones que han realizado sus comités. Esto en manos de un mundo en que no priman análisis imparciales y objetivos de las realidades nacionales, dominado por bloques, alianzas, y por Estados cuyo poderío económico y militar desmontan en lo material lo formal de la igualdad soberana de los Estados, es un arma dúctil en flaco favor a los propios derechos humanos.

En cualquier caso, siendo conscientes que se está lejos de una práctica que por vía los derechos humanos impida de forma absoluta la adopción de medidas de coerción unilateral, ya sea en forma de contramedidas o no, al menos se puede afirmar que sí estamos en presencia de una norma de derecho consuetudinario que impide la utilización de medidas de coerción económica de forma indiscriminada. Los límites no son nítidos, el baremo no parece ser el mismo para todos los Estados, pero disposiciones en pactos internacionales sobre derechos humanos, resoluciones y declaraciones de conferencias y organizaciones internacionales, normativas nacionales –y su reconocimiento por la jurisprudencia internacional, etc.–, pueden ser indicativos de la *opinio* de una amplia mayoría de los Estados de la comunidad internacional sobre límites necesarios a estas prácticas cuando se trata de la afectación general de derechos humanos a la población de un Estado.

Esto no excluye sostener la existencia de una regla moral consensuada por una mayoría de Estados de la comunidad internacional, que a falta de una *expresión suficiente en forma jurídica*<sup>61</sup>,

---

Entre los “destinatarios directos” se destacan a los Estados, sectores económicos, personas físicas, empresas, organizaciones; entre los “indirectos” serían los trabajadores de las empresas, familiares, población en general, otros Estados, Estados sancionadores. Ver Informe de la Relatora Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, titulado “Destinatarios de medidas coercitivas unilaterales: concepto, categorías y grupos vulnerables”, A/76/174/Rev.1.

59 Ibid., párrs. 8-12.

60 Ibid., párr. 13.

61 Una expresión utilizada por la CIJ cuando en *South West Africa* consideró sobre la toma en consideración de principios morales: “It is a court of law, and can take account of moral principles only in so far as these are given a sufficient expression in legal form. Law exists, it is said, to serve a social need; but precisely for

plantea problemas de legitimidad moral y material<sup>62</sup> de las medidas coercitivas unilaterales. Si como hemos apuntado el rechazo del minoritario grupo de Estados –pero no menos importante– a resoluciones del Consejo de Derechos Humanos y de la Asamblea General de Naciones Unidas, impiden “consensuar” una norma de derecho consuetudinario general sobre prohibición de medidas unilaterales económicas, no por ello es un obstáculo para enjuiciarlas conforme a la inmoralidad que suponen con respecto a los derechos humanos; por lo injusto de que una minoría, por su posición privilegiada en lo económico y político, y por las características propias del orden jurídico internacional para generar Derecho, sean a la vez victimarios de las medidas y el obstáculo para graduar su prohibición jurídica. La injusticia es notoria al revelar con pavor las nefastas consecuencias en los derechos humanos cuando estas medidas unilaterales alcanzan a la “población en general” y a los “grupos vulnerables de un Estado”, como se ha destacado en varios informes elaborados por los Relatores Especiales del Consejo de Derechos Humanos *sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos*<sup>63</sup> y hacia los que se dirigen puntualmente las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos.

Se puede decir no ya que las medidas coercitivas unilaterales que provocan afectaciones generales y profundas a la población de un Estado son inmorales para un orden internacional que a ratos se presentan en una perfecta comunidad de jungla. Si nos concentramos en los fundamentos y la lógica que secunda su concepción y puesta en marcha de alguna de ellas es desconcertante: privar al Estado de recursos económicos y financieros para que se vea impedida de gestionar y satisfacer las necesidades de la gente, como una manera de “hacer presión al gobierno”, para “proteger los derechos humanos que están siendo sometidos”, etc. Pero se obvia hacer énfasis en explicar que para hacer “caer al gobierno” o “torcer su rumbo”, es con la desesperación de la gente<sup>64</sup> a la que se apuesta para que se convierta en el motor del cambio. Si la respuesta es que estas medidas son para la defensa de los derechos humanos de esas per-

---

that reason it can do so only through and within the limits of its own discipline.” *South West Africa, Second Phase*, Judgment, I.C.J. Reports 1966, p.34, párr. 49.

62 En un sentido similar puede encontrarse argumentos en esta dirección en: HOFER, A., “The Developed/Developing Divide on Unilateral Coercive Measures: Legitimate Enforcement or Illegitimate Intervention?”, *Chinese Journal of International Law*, vol. 16, núm. 2, 2017, pp. 175-214.

63 Sobre los distintos informes y documentos del Relator Especial, consultar: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-unilateral-coercive-measures/reports-submitted-human-rights-council-human-rights-and-unilateral-coercive-measures>. *Vid.*, en especial, el informe: “Destinatarios de medidas coercitivas unilaterales: concepto, categorías y grupos vulnerables”, A/76/174/Rev.1., 13 de septiembre de 2021.

64 Véase, por ejemplo, una de las principales estrategias recomendadas al gobierno de Estados Unidos con respecto a Cuba en 1960 a través del *Memorandum From the Deputy Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Mallory) to the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Rubottom)*. En este se expresaba: “Salient considerations respecting the life of the present Government of Cuba are: 1. The majority of Cubans support Castro (the lowest estimate I have seen is 50 percent). 2. There is no effective political opposition. 3. Fidel Castro and other members of the Cuban Government espouse or condone communist influence. 4. Communist influence is pervading the Government and the body politic at an amazingly fast rate. 5. Militant opposition to Castro from without Cuba would only serve his and the communist cause. 6. *The only foreseeable means of alienating internal support is through disenchantment and disaffection based on economic dissatisfaction and hardship.*” (resaltado mío). Disponible en: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v06/d499>

sonas a largo plazo, al menos se debe reconocer, desde el lugar cómodo de los que defienden esto, que hasta ese momento se destrozarán muchos de los derechos humanos, todo lo que se dice proteger y defender.

Dicho esto, varios son los ámbitos del ordenamiento jurídico internacional a destacar, de los que cabe colegir la existencia de una norma de derecho consuetudinaria sobre un mínimo de protección a exigir en materia de derechos humanos en la aplicación de medidas coercitivas económicas. Vale resaltar algo ya apuntado antes de continuar. Se ha sostenido previamente la consolidación de la norma consuetudinaria sobre, *inter alia*, la abstención de *aplicación y promulgación* de medidas coercitivas como las que implica la “Ley Helms-Burton”. Y uno de los factores tomados en cuenta por la comunidad internacional para su consagración fue la *preocupación* “por los efectos negativos de esas medidas sobre la población cubana y los nacionales de Cuba residentes en otros países”.<sup>65</sup> Tomando en cuenta que se refiere a un caso extremo de “sanciones” económicas, por su magnitud y extensión, es la afirmación de la existencia de una norma de derecho consuetudinario con implicaciones prohibitivas en afectaciones importantes de los derechos humanos de la población del Estado sometida a estas medidas. Otras esferas de las que cabe colegir la existencia de una norma consuetudinaria sobre un *mínimo de protección* ante medidas coercitivas unilaterales serían:

En el *ámbito convencional de los derechos humanos*, como ya se ha señalado, no es posible encontrar un límite absoluto a la aplicación de medidas coercitivas unilaterales. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) establece en su artículo 46 que “(n)inguna disposición del presente Pacto deberá interpretarse en menoscabo de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas”, y ello ha sido relevante para que el Comité de Derechos Humanos destaque la imposibilidad de evaluar directamente, de conformidad con las disposiciones del pacto, las decisiones del Consejo de Seguridad relativas a medidas económicas con impacto en personas bajo la jurisdicción de un Estado parte.<sup>66</sup>

Esto no es óbice para que haya afirmado que “tiene competencia para examinar la compatibilidad con el Pacto de medidas nacionales adoptadas atendiendo a una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”, como en efecto realizó, para “averiguar hasta qué punto las obligaciones impuestas al Estado parte por las resoluciones del Consejo de Seguridad pueden justificar el menoscabo del derecho a circular libremente, protegido por el artículo 12 del Pacto”<sup>67</sup>. De este modo ha considerado la violación por el Estado aplicador de las sanciones decididas por el Consejo de Seguridad, del derecho reconocido en el mencionado artículo 12 del Pacto<sup>68</sup>, así como del artículo 17 por “ataques ilegales al honor y reputación de los autores” por el papel que tuvo el Estado en la transmisión de los nombres de personas en las listas de sanciones de las Naciones Unidas.<sup>69</sup>

---

65 Resolución “Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba”, Asamblea General, A/78/L.5, 11 de octubre de 2023, párr. 7 del preámbulo.

66 Dictamen, Comunicación No. 1472/2006, CCPR/C/94/D/1472/2006, 9 de diciembre de 2008, párr. 10.3 (Versión original en inglés).

67 *Ibid.*, párr. 10.6.

68 *Ibid.*, párr. 10.8.

69 *Ibid.*, párr. 10.13.

El alcance de las obligaciones establecidas en este Pacto se relaciona directamente con los efectos que pueden tener las sanciones económicas. Las medidas de este tipo, que en muchas ocasiones por su alcance y magnitud tienen afectaciones generales a la población, es difícil que pueda conciliarse con las obligaciones a exigir a un Estado con relación a la protección de derechos como el reconocido en el artículo 6.1 del Pacto (derecho a la vida).<sup>70</sup> Es relevante también como contención a estas medidas el artículo 1, párrafo 2, al establecer que “(e)n ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia”. En un espíritu de evitar una especie de “tierra arrasada” con cualquier medida a tomar por el Estado, aun cuando reconoce necesarios límites y restricciones a los derechos humanos reconocido en el Pacto, es que también se pone de manifiesto ciertos derechos *inderogables* o *inviolables* que no pueden ser suspendidos ni siquiera “en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación”.<sup>71</sup>

Se ha objetado, sin embargo, que las circunstancias por las cuales pueden ser extraterritoriales las obligaciones del Pacto, incluya los actos que tienen efecto en personas fuera de su territorio o jurisdicción, como es el caso de las sanciones económicas contra otro Estado.<sup>72</sup> El artículo 2 (1) del Pacto establece la obligación del Estado de “respetar y a garantizar a todos los individuos que *se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción* los derechos reconocidos en el presente Pacto” (subrayado del autor), y la interpretación realizada por el Comité de Derechos Humanos –común a la que realizan los órganos internacionales encargados de interpretar y aplicar tratados de derechos humanos–, ha sostenido que “(e)sto significa que un Estado Parte debe respetar y garantizar los derechos enunciados en el Pacto a toda persona que esté bajo la autoridad o el control efectivo del Estado Parte aunque no se encuentre en el territorio del Estado Parte”.<sup>73</sup> El remate para un grupo de autores es que “(i)t would be difficult to conclude that the imposition of economic sanctions as such constitutes extraterritorial exercise of jurisdiction”.<sup>74</sup> Al argumentar que es no es fácil determinar la morfología del “control” o “autoridad” que pueda determinar la jurisdicción del Estado, encaran de forma sorprendente la opinión del Comité de Derechos Humanos en su Observación General No. 36, sobre el alcance de las obligaciones del Estado con respecto al derecho a la vida de personas fuera de su territorio. El Comité sostuvo en esta opinión que los Estados

---

70 “La obligación de proteger la vida también implica que los Estados deberían adoptar medidas adecuadas para abordar las condiciones generales en la sociedad que puedan suponer amenazas directas a la vida o impedir a las personas disfrutar con dignidad de su derecho a la vida.” Observación general núm. 36, Artículo 6: Derecho a la vida, CCPR/C/GC/36, 2019, párr. 26. Esta referencia también se puede encontrar en: AKANDE, D.; AKHAVAN, P.; BJORGE, E., “Economic Sanctions, International Law, and Crimes Against Humanity: Venezuela’s ICC Referral”, *cit.*, pp.504-505.

71 Artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

72 AKANDE, D.; AKHAVAN, P.; BJORGE, E., “Economic Sanctions, International Law, and Crimes Against Humanity: Venezuela’s ICC Referral”, *cit.*, pp.504-505.

73 Observación general No. 31: Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 2004, párr.10. Sobre este particular, ver: Joseph, Sarah; Castan, Melissa, *The International Covenant on Civil and Political Rights, Cases, Materials, and Commentary*, Third Edition, Oxford University Press, 2013, pp.92–112; Taylor, Paul M., *A Commentary on the international covenant on civil and political rights*, Oxford University Press, 2020, pp.64-66.

74 AKANDE, D.; AKHAVAN, P.; BJORGE, E., “Economic Sanctions, International Law, and Crimes Against Humanity: Venezuela’s ICC Referral”, *cit.*, p.505.

“deben adoptar medidas apropiadas, legislativas y de otra índole, para que todas las actividades que tengan lugar íntegra o parcialmente dentro de su territorio y en otras zonas sometidas a su jurisdicción, pero que afecten de manera directa y razonablemente previsible al derecho a la vida de personas fuera de su territorio (...) sean compatibles con el artículo 6 (...)”<sup>75</sup>

Los referidos autores consideran entonces que, en casos en que las sanciones contra otro Estado provoquen situaciones de afectaciones al derecho a la vida (como hambrunas, por ejemplo), “it will be necessary to establish that this was a direct and foreseeable consequence of such measures.”<sup>76</sup> No parece ser un argumento convincente para soportar como premisa general, al amparo del PIDCP, la exclusión de responsabilidad de un Estado por las consecuencias negativas en el derecho a la vida de personas de otro Estado al cual se puedan dirigir las sanciones económicas. La afectación *directa* y la *razonable previsibilidad* de esta por medidas económicas de este tipo, como ya hemos apuntado, está avalada muchas veces por una congruencia de la realidad de los hechos con los objetivos que expresamente persiguen. Nada más *razonablemente previsible* de la *afectación directa* al derecho a la vida que sanciones generales contra un Estado o contra *objetivos claves o fundamentales* de la economía –como ya vimos–, con la lógica consecuente de privar o dañar al Estado víctima de los medios e infraestructuras que pueden garantizar el acceso de las personas a *bienes y servicios esenciales* (alimentos, agua, atención de la salud, etc.).

Algunos problemas de jurisdicción también parece despertar el Pacto Internacional de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales para el cumplimiento de sus obligaciones por un Estado parte en caso de “sanciones” contra otro Estado.<sup>77</sup> Sin embargo la interpretación realizada por el Comité del Pacto no deja lugar a dudas sobre su aplicabilidad en estas circunstancias. El artículo 2 (1) reconoce expresamente el *compromiso* de los Estados “a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.”<sup>78</sup> De conjunto con otras disposiciones del Pacto, como los artículos 11<sup>79</sup>, 15<sup>80</sup>,

---

75 Observación general núm. 36, Artículo 6: Derecho a la vida, *cit.*, párr. 26.

76 AKANDE, D.; AKHAVAN, P.; BJORGE, E., “Economic Sanctions, International Law, and Crimes Against Humanity: Venezuela’s ICC Referral”, *cit.*, p.506.

77 Se ha dicho en este sentido que: “The obligation to achieve, particularly by legislative measures, the full realization of the rights under the ICESCR is by its nature territorial in scope.” *Ibid.*, p.506.

78 Artículo 2 (1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

79 El artículo 11.1: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.”

80 El artículo 15.4: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales.”

22<sup>81</sup> y 23<sup>82</sup>, que marcan una proyección de cooperación internacional en el cumplimiento del tratado, el Comité ha observado que

“de acuerdo con los Artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas, con principios bien establecidos del derecho internacional y con las disposiciones del propio Pacto, la cooperación internacional para el desarrollo y, por tanto, para la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales es una obligación de todos los Estados. Corresponde particularmente a los Estados que están en condiciones de ayudar a los demás a este respecto.”<sup>83</sup>

De modo mucho más explícito fue el Comité en su Observación general No. 8 de 1997, titulada “Relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales”. De la obligación contenida en el mencionado artículo 2 (1), fue rotundo en sostener: “Cuando el Estado afectado es también un Estado Parte, los demás Estados son doblemente responsables de respetar y tener en cuenta las obligaciones pertinentes. Si se imponen sanciones a Estados que no son parte en el Pacto, se aplicarán en todo caso los mismos principios, teniendo en cuenta los derechos económicos, sociales y culturales de los grupos vulnerables se consideran parte del derecho internacional general (...)”.<sup>84</sup>

En lo que concierne a los límites de los Estados en virtud de este Pacto, el Comité “no discute en modo alguno la necesidad de imponer sanciones en casos adecuados de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas o de otras normas aplicables de derecho internacional”, pero pudo advertir entonces “consecuencias dramáticas en los derechos reconocidos en el Pacto” por la imposición de sanciones.<sup>85</sup> Observó en consecuencia que tanto el *Estado objeto de las sanciones* como “la propia comunidad internacional deben hacer todo lo posible por proteger como mínimo el contenido esencial de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas afectadas de dicho Estado”.<sup>86</sup>

Esta realidad sobre los derechos humanos también resalta en el *marco de las medidas adoptadas o autorizadas por organizaciones internacionales*, ya sea universales (Organización de

---

81 El artículo 22: “El Consejo Económico y Social podrá señalar a la atención de otros órganos de las Naciones Unidas, sus órganos subsidiarios y los organismos especializados interesados que se ocupen de prestar asistencia técnica, toda cuestión surgida de los informes a que se refiere esta parte del Pacto que pueda servir para que dichas entidades se pronuncien, cada una dentro de su esfera de competencia, sobre la conveniencia de las medidas internacionales que puedan contribuir a la aplicación efectiva y progresiva del presente Pacto.”

82 Artículo 23: “Los Estados Partes en el presente Pacto convienen en que las medidas de orden internacional destinadas a asegurar el respeto de los derechos que se reconocen en el presente Pacto comprenden procedimientos tales como la conclusión de convenciones, la aprobación de recomendaciones, la prestación de asistencia técnica y la celebración de reuniones regionales y técnicas, para efectuar consultas y realizar estudios, organizadas en cooperación con los gobiernos interesados.”

83 Observación general núm. 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, E/1991/23, 1990, párr. 14.

84 Observación general núm. 8: Relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales, *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, E/C.12/1997/8, 1997, párr. 8

85 *Ibíd.*, párr.3.

86 *Ibíd.*, párr. 7.

las Naciones Unidas) o regionales (Unión Europea, Comunidad Económica de Estados de África Occidental). El régimen de sanciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha ido incorporando un enfoque más restrictivo en el alcance de las sanciones en su evolución, y sobre todo tras la Guerra Fría.<sup>87</sup> El componente humanitario, tan debatido desde las sanciones a Iraq en 1991, *inter alia*, fue uno de los elementos más fuertes que permitió repensar sus objetivos y alcance, y que se reformulara las dimensiones “generales” en su aplicación –sin rumbos claros en muchas ocasiones sobre sus objetivos, lastradas de un alto coste humanitario– hacia objetivos más “específicos”, más “selectivo”, con menos consecuencias humanitarias. Se procedió entonces, desde amplias y abarcadoras en lo económico y comercial, a una concreción en los objetivos, restringidas por lo general a *prohibiciones de viajes, congelación de activos y embargo de armas*, entre otras.<sup>88</sup> Aunque limitadas en sus objetivos, tampoco estas se escapan de las “excepciones humanitarias” las que son atendidas por los comités de sanciones establecidos para cada régimen. Vale destacar recientemente la Resolución 2664 del Consejo de Seguridad de 9 de diciembre de 2022, sobre la “exención humanitaria” a medidas concernientes a la congelación de activos que se imponen por los regímenes de sanciones.<sup>89</sup> Importante es destacar también que la imposición y levantamiento de sanciones se ha intentado dotar de “procedimientos justos y claros” –como da cuenta, por ejemplo, la instalación de un *Punto Focal para las Solicitudes de Supresión de Nombres de las Listas* o de una *Oficina del Ombudsman para actuar ante el Comité de Sanciones contra el Daesh y Al-Qaida*–, que buscan afinar de forma correcta la aplicación de estas sanciones a personas y entidades.<sup>90</sup>

En el seno de la Unión Europea, las medidas restrictivas (sanciones) que se toman en los contornos de la Política Exterior de Seguridad Común (cuya competencia se basa fundamentalmente en los artículos 29 TUE y 215 TFUE), no son ajenas al aspecto humanitario, además de desarrollar un notable control judicial en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea de estas medidas con relación a los derechos fundamentales de las personas físicas o jurídicas.<sup>91</sup> En las *Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones)*, de 8

87 Sobre el enfoque de las sanciones adoptadas o autorizadas por el Consejo de Seguridad, consultar: BENNOUNA, M., “Les sanctions économiques des Nations Unies”, *Recueil des cours, Hague Academy of International Law*, vol. 300, 2002, pp.13-77; BERMEJO GARCÍA, R., “Algunos comentarios sobre las sanciones del consejo de seguridad de las naciones unidas y la protección de derechos humanos: luces y sombras”, *Revista Electrónica Iberoamericana*, vol. 7, núm. 2, 2013, pp.16-40.

88 “Como resultado de la creciente preocupación por los efectos humanitarios de las sanciones generales, el Consejo de Seguridad dejó de imponerlas después de los casos del Iraq, la ex Yugoslavia y Haití, y pasó a usar exclusivamente sanciones en los ámbitos de las finanzas, la diplomacia, las armas, la aviación, los viajes y los productos básicos, tratando de lograr que afectaran a las partes beligerantes y a las autoridades más directamente responsables de políticas censurables.” *Grupo de Alto Nivel, Informe sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, 2004, párr. 80.

89 Resolución 2664 del Consejo de Seguridad de 9 de diciembre de 2022. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/736/78/PDF/N2273678.pdf?OpenElement>

90 *Vid.*, por ejemplo, en la página web del Consejo de seguridad de las Naciones Unidas, todo lo concerniente a las “Sanciones”, y en especial a estos mecanismos. Disponible en: <https://www.un.org/securitycouncil/es/sanctions/information>

91 *Vid.*, recientemente: PÉREZ DE NANCLARES, J. M., “El control jurisdiccional del TJUE en materia de medidas restrictivas adoptadas en el ámbito de la PESC: el equilibrio entre ‘efectividad’ y ‘legalidad’”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 75, 2023, pp. 91-129.

de diciembre de 2003, con actualización de 2018, además de su *conformidad* con el Derecho internacional, estas “deben respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular las debidas garantías procesales y el derecho a la tutela judicial efectiva”, así como “deben guardar proporción con su objetivo”, y “redactarse teniendo en cuenta la obligación que el artículo 6.3 del TUE impone a la UE de respetar los derechos fundamentales garantizados por el Convenio Europeo de Derechos Humanos y resultantes de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho de la Unión”.<sup>92</sup> En las *Prácticas recomendadas para la aplicación eficaz de medidas restrictivas*, actualizadas en 2022, se enfatiza en los *derechos fundamentales de las personas y entidades* cuando se trate de las *derogaciones* de las medidas restrictivas, que puede autorizar una autoridad nacional competente con respecto a las prohibiciones contenidas en los reglamentos de la UE<sup>93</sup>, y también contempla “autorizaciones por razones humanitarias”<sup>94</sup>, entre otras disposiciones. En los *Principios Básicos sobre la Aplicación de Medidas Restrictivas (Sanciones)* de 7 de junio de 2004, se reconocía expresamente que si bien el *objetivo* de las sanciones era “obtener la máxima repercusión en las personas cuyos comportamientos se pretende modificar”, también se acotaba en los siguientes términos: “Esta orientación reducirá al máximo cualquier efecto adverso de tipo humanitario o consecuencias involuntarias para las personas no afectadas o los países vecinos. Un modo de conseguirlo son medidas tales como el embargo de armas, la prohibición de visados o la congelación de fondos.”<sup>95</sup>

En el continente africano, posiciones similares se puede advertir al aplicar sanciones económicas del tipo que se imponen en el marco de la *Comunidad Económica de Estados de África Occidental* (CEDEAO). Aunque la toma en cuenta de factores humanitarios suele tener exigencias desde otros actores de la comunidad internacional, esta organización no está desprovista de regulaciones jurídicas para reglar este tipo de excepciones. De este modo, junto a la posibilidad de adoptar sanciones contra los Estados miembros (artículos 77 del tratado constitutivo de la Comunidad<sup>96</sup>, 45 del *Protocolo sobre democracia y buena gobernanza* –complementario del *Protocolo relativo al Mecanismo de prevención, gestión, resolución de conflictos, mantenimiento de la paz y seguridad*–, entre otras disposiciones concernientes a este tema), el *Acta complementaria A/SP.13/02/12 sobre sanciones contra los Estados miembros que incumplan sus obligaciones con la CEDEAO*<sup>97</sup> establece en alguno de sus artículos estas preocupaciones por la cuestión humanitaria. El artículo 4.4 establece, al definir el propósito de las sanciones,

92 *Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones)*, párrs. 9-10. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/es/pdf>

93 *Prácticas recomendadas para la aplicación eficaz de medidas restrictivas*, párrs. 76 y ss. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10572-2022-INIT/es/pdf>

94 *Ibíd.*, párr. 86bis.

95 *Principios Básicos sobre la Aplicación de Medidas Restrictivas (Sanciones)*, 7 de junio de 2004, párr. 6. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10198-2004-REV-1/es/pdf>

96 Economic Community of West African States (Ecowas), Revised Treaty. Disponible en: <https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2022/08/Revised-treaty-1.pdf>

97 Supplementary Act A/SP.13/02/12 on Sanctions Against Member States that Fail to Honour their Obligations to ECOWAS.

que “(a)s far as it is possible, sanctions shall not affect the delivery of humanitarian aid to people in the concerned Member State”.<sup>98</sup>

En el ámbito nacional la preocupación también se encuentra en las legislaciones relativa a las sanciones económicas a otros Estados. En cumplimiento de resoluciones del Consejo de Seguridad, o al amparo de organizaciones como la UE, o cuando tienen un carácter autónomo, por lo general son normativas jurídicas que establecen licencias o autorizaciones por razones humanitarias. Esto no excluye sensaciones de gran cinismo y aplicaciones de difícil recorrido por estar emboscadas en contradicción con otras disposiciones, como el resultado en muchos casos de la aplicación de este tipo de excepciones. Pero en cualquier caso, es un reconocimiento que forma parte de la práctica estatal, como puede advertirse de las *exenciones*, *excepciones* o *autorizaciones* relativas a la asistencia humanitaria y al comercio presentes en gran parte del largo listado de programas de sanciones que administra la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC) del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos-<sup>99</sup>, en el régimen de sanciones en Reino Unido al amparo de la *Ley de sanciones y lucha contra el blanqueo de capitales* de 2018<sup>100</sup>, entre otros tantos.<sup>101</sup>

En la práctica estatal se muestran en no pocas ocasiones como excepciones abrumadas e inviábiles por el efecto devastador del conjunto de medidas de coerción en la cual se insertan. En un mundo en que la confianza, la seguridad, y otros tantos factores espirituales y materiales, influyen de manera decisiva en el movimiento de las finanzas, los capitales y las inversiones en una economía mundial profundamente interconectada, las posibles excepciones serían una especie de salvavidas de papel para el hombre que se hunde con toneladas de acero colgadas de sus piernas. Este es el sentido en que la CIJ rebatió los argumentos de Estados Unidos ante la solicitud de medidas provisionales por Irán en el asunto *Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America)* de 2018. Irán habían alegado un *riesgo de perjuicio irreparable* a la seguridad y protección de las aerolíneas por las sanciones norteamericanas de 6 de agosto de 2018<sup>102</sup>, lo que a su vez ponía en peligro la vida de pasajeros y tripulantes iraníes, o de otras partes, así como la salud de los iraníes que depende del transporte de recursos humanitarios. El Estado norteamericano intentó contrarrestar los argumentos de Irán al apelar a la existencia de autorizaciones y excepciones a las sanciones impuesta a Irán en 2018 que permitían actividades relacionadas con la asistencia humanitaria. La CIJ sin embargo sostuvo con gran acierto:

“(...) while the importation of foodstuffs, medical supplies and equipment is in principle exempted from the United States’ measures, it appears to have become more difficult in practice, since the announcement of the measures by the United States, for Iran, Iranian companies and nationals to obtain such imported foodstuffs, supplies and equipment. In

98 Ibid., párr. 4.4

99 Vid., “Sanctions Programs and Country Information”, *Office of Foreign Assets Control, U.S. Department of the Treasury*. Disponible en: <https://ofac.treasury.gov/sanctions-programs-and-country-information>

100 Vid., “Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018”, *legislation.gov.uk*. Disponible en: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/13/contents>

101 Puede consultarse el estado de las legislaciones nacionales en esta materia en: <https://ezine.eversheds-sutherland.com/global-sanctions-guide/>

102 Executive Order 13846 of August 6, 2018 Reimposing Certain Sanctions With Respect to Iran.

this regard, the Court observes that, as a result of the measures, certain foreign banks have withdrawn from financing agreements or suspended co-operation with Iranian banks. Some of these banks also refuse to accept transfers or to provide corresponding services. It follows that it has become difficult if not impossible for Iran, Iranian companies and nationals to engage in international financial transactions that would allow them to purchase items not covered, in principle, by the measures, such as foodstuffs, medical supplies and medical equipment.”<sup>103</sup>

De esta sentencia, como expresión del ámbito jurisdiccional internacional, puede destacarse que permitió al tribunal apuntar en contra de la imposición de “sanciones” unilaterales por una parte en un tratado cuando ponga en *riesgo irreparable* los derechos de otro Estado parte vinculados a “la importación y compra de bienes requeridos para necesidades humanitarias”. Irán alegó el incumplimiento de las obligaciones del *Tratado de Amistad, Relaciones Económicas y Derechos Consulares entre Irán y los Estados Unidos de América* de fecha 15 de agosto de 1955 ante la imposición de “sanciones” por Estados Unidos a Irán y a ciudadanos y empresas de ese Estado. Un tratado que, por cierto, había servido de modelo al *Tratado de Amistad, Comercio y Navegación de 1956 celebrado entre Nicaragua y los Estados Unidos* que analizó la CIJ en *Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua (Nicaragua c. Estados Unidos de América)*.<sup>104</sup>

En el análisis de la solicitud de medidas provisionales presentadas por Irán, la CIJ consideró “that certain rights of Iran under the 1955 Treaty invoked in these proceedings that it has found plausible are of such a nature that disregard of them may entail irreparable consequences.”<sup>105</sup> En la opinión de la CIJ “a prejudice can be considered as irreparable when the persons concerned are exposed to danger to health and life”<sup>106</sup>. Las “sanciones” de Estados Unidos precisamente entrañaban “the potential to endanger civil aviation safety in Iran and the lives of its users”, así como las “restrictions on the importation and purchase of goods required for humanitarian needs” podrían tener “a serious detrimental impact on the health and lives of individuals on the territory of Iran”.<sup>107</sup> Por tal razón la CIJ consideró que:

“(...) the United States, in accordance with its obligations under the 1955 Treaty, must remove, by means of its choosing, any impediments arising from the measures announced on 8 May 2018 to the free exportation to the territory of Iran of goods required for humanitarian needs, such as (i) medicines and medical devices; and (ii) foodstuffs and agricultural commodities; as well as goods and services required for the safety of civil aviation, such as (iii) spare parts, equipment and associated services (including warranty, maintenance, repair services and safety-related inspections) necessary for civil aircraft.

---

103 *Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Provisional Measures, Order of 3 October 2018, I.C.J. Reports 2018, párr. 89.

104 Declaration of Judge *ad hoc* Momtaz, *cit.*, párr. 17.

105 *Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Provisional Measures, Order of 3 October 2018, I.C.J. Reports 2018, párr. 90.

106 *Ibid.*, párr. 91

107 *Ibid.*, párr.91.

To this end, the United States must ensure that licences and necessary authorizations are granted and that payments and other transfers of funds are not subject to any restriction in so far as they relate to the goods and services referred to above.”<sup>108</sup>

De forma *análoga* también se puede reflejar, como hizo el relator de la CDI en el tema de las contramedidas, normas relativas al derecho internacional humanitario que han pasado a constituirse en normas de derecho consuetudinario para fundamentar límites a tener en cuenta. El artículo 54, en su párrafo 1, del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra, establece la prohibición de hacer pasar hambre como método de guerra. Considerada como norma de derecho internacional consuetudinario<sup>109</sup> –con réplica en su regulación como crimen de guerra en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional<sup>110</sup>– se relaciona también con la *prohibición* de “atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil” (artículo 54, párrafo 2), así como con las “garantías fundamentales” del artículo 75. En el Protocolo adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949, en su artículo 14, relativa a la “protección de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil”, esta prohibición de hacer padecer hambre también se reconoce con relación a los “bienes indispensables para la supervivencia de la población civil”. Ni siquiera en *estados de sitio o bloqueos o embargos* se excluye esta prohibición. No se prohíben ni el uno ni el otro “siempre que tengan por finalidad alcanzar un objetivo militar y no hacer padecer hambre a la población civil”.<sup>111</sup>

## V. CONCLUSIONES

El análisis de las medidas unilaterales económicas, con respecto al principio de no intervención en el derecho internacional, se ha destacado en el trabajo, enfrentan un debate esquivo o, cuando no, la defensa de una pretendida cobertura jurídica que hace palmario el *componente justificativo* de los Estados como delineador omnicompreensivo de las opiniones jurídicas entre los expertos. En cualquier caso, y pese a notables escollos que se pueden encontrar en este camino, es imperativo dilucidar en el caso concreto si es posible advertir los componentes de una “coerción” económica constitutiva de una intervención. El análisis caso a caso, antes de apotegmas o posiciones abstractas que aboguen hasta el extremo por simples actos de interferencias sin implicaciones jurídicas, parece ser lo más conveniente.

El nivel de tolerancia en el derecho internacional con respecto a las “sanciones” unilaterales económicas, que la academia retrata con razón y la práctica confirma con bastante asiduidad,

---

108 Ibid., p. 98.

109 HENCKAERTS, J.; DOSWALD-BECK, L., *El derecho internacional humanitario consuetudinario Volumen I: Normas*, Comité Internacional de la Cruz Roja, 2007, p.207.

110 El artículo 8.2, b), establece como crimen de guerra: “xxv): Hacer padecer intencionalmente hambre a la población civil como método de hacer la guerra, privándola de los objetos indispensables para su supervivencia, incluido el hecho de obstaculizar intencionalmente los suministros de socorro de conformidad con los Convenios de Ginebra”. *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*.

111 HENCKAERTS, J.M. y DOSWALD-BECK, L., *El derecho internacional humanitario consuetudinario Volumen I: Normas, cit.*, pp.209 y 210.

es producto de la incapacidad de la comunidad internacional para alcanzar obligaciones convencionales o establecer normas de derecho consuetudinario que pongan límites necesarios mucho más profundos a esta práctica tan nociva para los derechos humanos. Es una materia sensible para los Estados, que se debate como arma conveniente de dominio y hegemonía, mientras que para otros (los perjudicados) es un calvario que deben llevar como cruz cuando se convierten en el objetivo de sus aplicaciones.

La complejidad del tema estriba en la necesidad de su aplicación para determinados casos de extrema gravedad para los derechos humanos de la población de un Estado y en una instrumentalización política francamente incompatible con principios y normas del orden jurídico internacional. Cuándo se debería aplicar “justamente”, es tal vez la interrogante que subyace en esta disyuntiva, y que el derecho internacional no ha querido afrontar con toda la contundencia que se requiere. Colocar en un mínimo las garantías de los derechos humanos con su aceptación, como hace el estado actual del derecho internacional de los derechos humanos, no es suficiente.

Cabría la pena reflexionar, aunque sea de *lege ferenda*, la conveniencia de luchar contra la aplicación de un derecho internacional desprovisto de cualquier consideración ética cuando esas medidas precisamente pueden *incidir, contribuir* o ser *decisivas* en privar el ejercicio de los derechos humanos de una forma “dramática”, o hacer peligrar la subsistencia de amplios sectores de la población. Es este un ámbito en que la comunidad internacional muestra todas sus fisuras éticas, y que se acompaña de un orden jurídico internacional cuya producción o creación normativa, por sus propias características, se desarrolla al compás de la práctica y la *opinio juris* de las grandes potencias mundiales. Es esto lo que impide, precisamente, la existencia de normas consuetudinarias y obligaciones convencionales que reglen *justamente* las relaciones económicas entre los Estados sobre la base de proscribir la práctica de “medidas coercitivas unilaterales” que causen sufrimiento y daños irreparables a una población.

Sea cual sea la esfera de aplicación, la instrumentalización y el rol asignado por los victimarios en su política exterior con estas medidas, hace que los efectos negativos en los derechos humanos parezcan no encontrar remedio ni siquiera en un plano verticalizado. Si el ideal para un control, seguimiento y posibles límites en su aplicación debe alcanzarse con su *comunitarización* –y ojalá así sea–, el ejemplo de Consejo de Seguridad tampoco ha resultado adecuado, como se ha denunciado en reiteradas ocasiones. Un órgano de este tipo, cuyos miembros permanentes son los principales impulsores y defensores de estas medidas, a la vez que capitalizan el interés por cualquier tema internacional en su política exterior, no brinda las mejores garantías para superar la inadecuación en su aplicación.

Al defender al menos la consolidación de una norma consuetudinaria en contra de prácticas sancionatorias del calibre de la conocida “Ley Helms-Burton” contra Cuba, en este trabajo se sostiene que, aun con la existencia de un grupo minoritario de Estados que expresamente se opone, cabe pensar en la posición mayoritaria en la comunidad internacional que consideran contrario al orden jurídico internacional las medidas coercitivas unilaterales. Esto es importante para el *eventual* nacimiento de un derecho consuetudinario, que puja ante una posición privilegiada que ostenta varios Estados en la creación normativa en derecho internacional por vía consuetudinaria, pero también como un medidor de lo *moral* e *inmoral* en la comunidad internacional.

