

**GARRIDO MUÑOZ, A, *Garantías judiciales y sanciones antiterroristas del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, 478 pp.**

La constatación en los años 90 de los desastrosos efectos que sobre la población iraquí habían tenido las sanciones estatales convencionales de alcance general (*comprehensive sanctions*) adoptadas por el Consejo de Seguridad dio paso a una modalidad nueva de sanciones, las denominadas “sanciones inteligentes” (*smart sanctions*), específicamente dirigidas a particulares, y más en concreto a las élites políticas y militares directamente responsables de poner en peligro o quebrantar la paz y seguridad internacionales. Las sanciones inteligentes aspiraban así a “humanizar” la acción coercitiva del Consejo de Seguridad y minimizar el impacto sobre la población civil de las medidas colectivas adoptadas en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

Tomando este giro en la práctica sancionadora del Consejo de Seguridad como punto de partida, la obra de Asier Garrido se centra específicamente en las sanciones contra Al-Qaeda para evaluar cómo las sanciones inteligentes, pese a su pretendida voluntad “humanizadora”, pueden, sin embargo, chocar con las exigencias propias del Derecho internacional de los derechos humanos. Para analizar esa tensión entre las sanciones adoptadas en el marco de la lucha antiterrorista y los derechos humanos elige un derecho básico de toda persona, como es el que las medidas sancionatorias que le afecten puedan ser sometidas a garantías judiciales, tanto para ser objeto de control judicial como quedar sujetas a las garantías de un proceso justo. A este respecto, conviene reconocer lo acertado de su decisión de referirse a un “derecho a las garantías judiciales”, terminología extraída del sistema interamericano de protección de los derechos humanos que permite englobar ambas dimensiones, y que resulta muy útil para construir un marco teórico general del impacto de las sanciones antiterroristas sobre los derechos humanos.

El estudio se estructura en tres partes que, a lo largo de ocho capítulos, van trabando la argumentación. La primera parte, que abarca los capítulos I y II, describe el marco jurídico y teórico de las sanciones antiterroristas del Consejo de Seguridad. Comienza con una descripción en el capítulo I del funcionamiento del régimen de sanciones contra Al-Qaeda, descripción que resulta adecuada para poder apuntar ya los aspectos del procedimiento que presentan un encaje más problemático con los estándares de derechos humanos, fruto principalmente del alto grado de politización y la poca transparencia en la elaboración de las listas negras y la excesiva amplitud de los criterios seguidos para incluir los nombres en las mismas. También se ponen de relieve ciertas mejoras en cuanto a las garantías que se han ido incorporando al procedimiento, entre las que destaca la posibilidad -no exenta de dificultades en la práctica- de que una persona incluida en la lista solicite la retirada de su nombre.

El capítulo II se dedica a analizar la naturaleza de las sanciones inteligentes. Aunque el hilo expositivo queda ligeramente quebrado con la discusión general sobre el concepto de sanción en Derecho internacional penal con la que se abre el capítulo, se recupera con solidez al abordar la naturaleza de las sanciones antiterroristas. En este punto, Garrido parece sugerir la existencia de un tipo internacional de terrorismo conforme al Derecho

internacional consuetudinario, aunque el argumento no acaba de resultar plenamente convincente, en la medida en que da a entender que la cobertura del Derecho internacional consuetudinario no se refiere tanto a la definición del terrorismo en tanto que delito como a las formas de participación en actividades terroristas, lo que supondría estar confundiendo el tipo con las formas de participación en la ejecución del mismo que acarrearán responsabilidad penal individual. No bastaría, por tanto, para justificar la represión de “todos los actos o actividades ejecutados por Al-Qaeda”, tal y como se expresa el Consejo de Seguridad, donde el desvalor de la conducta no se establece per se, sino en función de las características personales del autor. Se adentra también Garrido en la determinación de la preexistencia a la práctica del Consejo de Seguridad de una norma secundaria relativa a la obligación para los Estados de congelar fondos, para terminar evaluando la finalidad represiva y/o preventiva de estas medidas, lo que le permite discutir si dicha finalidad incide en su caracterización o no como sanciones. El capítulo ofrece un valioso análisis de la compleja naturaleza de las sanciones inteligentes, si bien adolece de un –obviamente necesario– apego a la teoría sobre la responsabilidad internacional del Estado para abordar la reacción del Consejo de Seguridad frente al comportamiento de actores no estatales que provoca en ocasiones cierta confusión en cuanto a la óptica de análisis de unas normas que tienen destinatarios de distinta naturaleza respecto de los cuales el alcance de aquellas no puede ser exactamente igual. Esa confusión se habría posiblemente diluido si el estudio profundizara en los argumentos altamente sugerentes que Garrido esboza sobre la relación entre sanciones antiterroristas y responsabilidad penal del individuo.

La segunda parte se ocupa de las garantías judiciales en Derecho internacional, comenzando con un análisis multidimensional del derecho a las garantías judiciales en el capítulo III, donde destaca sobre todo el amplio espacio que se dedica a la articulación dentro del ordenamiento jurídico internacional de la posibilidad de suspender las garantías judiciales, que conecta con el examen del Derecho internacional consuetudinario en materia de garantías judiciales. A lo largo del *iter* argumental, Garrido se detiene a examinar el debate teórico existente en relación con cada concepto que aborda y no escatima en aportar opiniones doctrinales contrapuestas, para terminar llegando a una conclusión que resulta adecuada en tanto que matizada: las garantías judiciales han alcanzado el estatus de norma imperativa de Derecho internacional, aunque no necesariamente en todos sus elementos.

El capítulo IV evalúa en qué medida las garantías judiciales pueden ser un límite a la adopción por el Consejo de Seguridad de sanciones antiterroristas. Clave en el análisis propuesto es la valoración del alcance del art. 103 de la Carta de las Naciones Unidas y su relación con las normas jurídicas internacionales tanto convencionales como consuetudinarias en materia de derechos humanos, que lleva al autor a concluir que el único límite jurídico claro a la actuación del Consejo de Seguridad es el *ius cogens*, mientras que la primacía del resto de fuentes del Derecho internacional debe ser evaluada caso por caso, presumiendo *prima facie* la superioridad de la Carta. Ante esta tesitura, Garrido argumenta que los Estados están jurídicamente facultados para no cumplir las resoluciones del Consejo de Seguridad cuya legalidad –por adoptarse para cumplir un objetivo de la Carta– sea cuestionable, aunque a estos efectos adquiriera una particular relevancia el momento en el

que dejan patente su desacuerdo, y que podría haber pasado ya en relación a las sanciones antiterroristas, aunque se observe una progresiva concienciación entre los Estados sobre la gravedad del problema. Particularmente interesante es la evaluación de la ilegalidad de la actuación del Consejo, a partir de dos hipótesis. Una sería que el Consejo de Seguridad puede estar suspendiendo la aplicación de las garantías judiciales en el marco del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales –pese a su carácter de norma imperativa-, en los términos permitidos por los instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos, una posibilidad que Garrido excluye al no considerar que exista una correlación entre estas previsiones y el art. 39 de la Carta. La segunda hipótesis implica valorar si las sanciones financieras antiterroristas constituyen una acusación penal, hipótesis que Garrido valida, apoyándose principalmente en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La creación del Ombudsman en el marco de las sanciones antiterroristas habría venido a paliar esta ilegalidad, pero no parece suficiente para salvaguardar los estándares mínimos en materia de garantías judiciales.

La posibilidad de invocar la responsabilidad internacional del Estado –tanto directa como indirecta- por la ejecución de las resoluciones del Consejo de Seguridad en materia de sanciones antiterroristas es abordada en el capítulo V, partiendo de la premisa de que la primacía derivada del art. 103 de la Carta opera como una causa de exclusión del ilícito. Respecto de la responsabilidad directa, el autor discute en qué medida los Estados cuentan con un margen de apreciación a la hora de aplicar las resoluciones del Consejo, que sin embargo las concibe como ejecutivas con carácter inmediato no sometidas a revisión en el ámbito estatal, poniendo de manifiesto su incongruencia al llamar reiteradamente al respeto a los derechos humanos en la lucha antiterrorista. Excluida la responsabilidad directa, el autor procede a examinar la responsabilidad indirecta del Estado por complicidad o por falta de vigilancia, los dos criterios que hasta la fecha han barajado los órganos internacionales de protección de derechos humanos. Sin embargo, ninguno de los dos ofrece una solución plenamente satisfactoria del problema, por lo que, en última instancia, deberán ser los tribunales estatales los que decidan sobre la responsabilidad de los Estados, a la luz de las previsiones constitucionales, en relación con las listas antiterroristas, cuestión esta con cuyo análisis se cierra el capítulo.

Por si las dos primeras partes, frenéticas en su abundante análisis teórico, no fueran suficientes, Garrido da una vuelta de tuerca más y dedica una tercera parte a los problemas específicos que plantea la ejecución de las sanciones inteligentes antiterroristas en la Unión Europea. No obstante, si bien es cierto que esta dimensión debe estar presente para ofrecer una visión lo más completa posible del tema, dedicarle específicamente una parte no parece realmente imprescindible, dada la abundante literatura ya existente en la materia y ante la evidencia de que surge la necesidad una vez más de volver sobre cuestiones que ya se han analizado en las partes previas, en las que el caso de la Unión Europea (ciertamente con peculiaridades insoslayables) podría ya haberse incorporado al análisis en detalle. Tal vez habría sido más adecuado concentrarse en elaborar un marco teórico general de las sanciones antiterroristas de carácter financiero de manera más reposada, para evitar salir del objeto de estudio inicialmente fijado, o incluso haberse planteado elaborar dos monografías, opción viable a la vista del abundante material que el autor maneja.

Arranca la tercera parte con un capítulo VI –declaradamente descompensado en su extensión para aligerar el capítulo VII- que se dedica a exponer aspectos generales relativos a la aplicación de las sanciones inteligentes en el Derecho de la Unión Europea. Así, se describe el mecanismo de ejecución de sanciones del Consejo de Seguridad y se presentan las diferentes listas elaboradas en el seno de la Unión, sin olvidar abordar el debate relativo a la base jurídica de las sanciones, que sigue suscitando dudas tras la introducción por el Tratado de Lisboa del art. 352(4) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

El capítulo VII analiza el impacto de las sentencias *Kadi* (en particular *Kadi II*) en la relación entre el orden jurídico internacional y el orden jurídico europeo. Es en este capítulo donde más evidente resulta que la voluntad de estudiar las sanciones antiterroristas del Consejo de Seguridad desde el prisma europeo obliga al autor a tratar cuestiones ya examinadas (como la relación entre la primacía de la Carta de las Naciones Unidas y el Derecho de la Unión o el papel del *ius cogens*), a la vez que aborda otros temas de una manera tan prolija que desborda el objeto central del estudio, como la aplicación del estándar europeo de protección de los derechos humanos o el carácter dualista, autonomista o constitucionalista de la sentencia *Kadi (II)*.

La monografía se cierra con el estudio de las garantías del procedimiento sancionador europeo en materia de listas antiterroristas, del que se ocupa el capítulo VIII. En él se pone de manifiesto el limitado control judicial sobre la decisión que adopte de una autoridad nacional respecto de una persona o entidad en el marco del procedimiento de la lista 1373, pero también la existencia de ciertas garantías, recogidas jurisprudencialmente, aplicables durante lo que Garrido denomina la “fase europea” del procedimiento, y que se van desgranando a lo largo de la parte II del capítulo. Por otra parte, ello no excluye que las listas negras puedan tener otros efectos colaterales, como su impacto negativo sobre terceros en procesos penales, en el acceso a ayudas públicas, o en relaciones contractuales, así como o su incidencia en el reconocimiento del estatuto de refugiado, cuestiones todas estas que el autor no deja pasar desapercibidas antes de cerrar su estudio.

Las limitaciones espaciales de esta reseña hacen imposible dar cuenta de todos los aspectos abordados por Asier Garrido en su monografía, una obra completa y compleja en la que se disecciona con pulso firme la cuestión de las sanciones antiterroristas adoptadas por el Consejo de Seguridad, ofreciendo una aproximación valiente y bien fundada a un tema que plantea no pocos problemas teóricos. De hecho, su trabajo suscita tantas o más preguntas de las que el autor tiene la aspiración de resolver: una obra que resulta tan estimulante y sugerente debe ser muy bienvenida al debate teórico.

**Rosa Ana Alija Fernández**  
**Universitat de Barcelona**